# Política Externa Brasileira e Combate à Fome

## Lições do passado, perspectivas para o futuro

Marcelo Fernandes de Oliveira

Thiago Lima

Organizadores


CULTURA ACADÊMICA
Editora

# Política Externa Brasileira e Combate à Fome:

## Lições do passado, perspectivas para o futuro

Marcelo Fernandes de Oliveira
Thiago Lima
(Organizadores)

# Política Externa Brasileira e Combate à Fome:

## Lições do passado, perspectivas para o futuro

Marília/Oficina Universitária
São Paulo/Cultura Acadêmica
2023

## Dedicatória

Às Carolinas de Jesus, Elzas Soares e tantas outras mulheres negras que, há séculos, vêm corajosamente denunciando em detalhes líricos a inaceitável vida no Planeta Fome.

# Sumário

# Prefácio e Apresentação

# O Combate à fome na política externa dos Governos Lula

*José Graziano da Silva*
*Diretor do Instituto Fome Zero*

Quando aceitei o convite para prefaciar essa coletânea organizada por Marcelo Fernandes e Thiago Lima não sabia do lançamento do livro de fotos do nosso querido Ricardo Stuckert (1) que foi realizado recentemente no Memorial da América Latina, em São Paulo. Vou reproduzir a seguir, alguns trechos transcritos das falas do Celso Amorim e do próprio Lula nesse evento que, creio, são bastante elucidativos para essa nossa introdução.

Celso Amorim:

> Os princípios básicos da política externa brasileira estão na Constituição. A grande diferença que eu via que poderia ocorrer com a chegada do presidente Lula (em 2003) era a determinação

https://doi.org/10.36311/2023.978-65-5954-419-6.p11-20

e a coragem de levar adiante os objetivos. Por isso, eu me limitei a sugerir como deveria ser nossa atitude. Que a política externa tinha que ser altiva e ativa.

E por quê isso? Mesmo quando a gente defendia boas posições como embaixador - e o Brasil fez coisas boas da qual eu participei em outros momentos - mas havia sempre uma certa timidez. Eu recebia instruções assim: você defenda a nossa posição, mas cuidado para não brigar com os EUA... Não vai sair atrás dos americanos, dos latino-americanos, evita sair na fotografia com a Índia... Claro que isso não vinha escrito. Vinha o telegrama muito bem escrito e depois vinha um telefonema que era atendido por um assessor de nível inferior para dizer esse tipo de coisa…

Então o que eu via, com a eleição do presidente Lula naquela época, significava acima de tudo recuperar a autoestima do povo brasileiro. O povo brasileiro tinha sido eleito Presidente da República. Então, era isso que nos permitia levar uma politica externa adiante seguindo os mesmos preceitos. Não há atividade se existe o medo de ser ativo e o medo de ser altivo!

(…) A política externa brasileira foi ativa, altiva, universalista e solidária... Eu quero dizer que eu fui testemunha dessa gloriosa passagem do Brasil pelo mundo que eu espero volte a se repetir.

## Lula:

"Eu resolvi organizar este evento aqui (lançamento do livro) para mostrar o grau de empobrecimento que vive a nossa política externa no Brasil. Ninguém será grande se sonhar pequeno. E o Brasil sempre foi um país muito importante. Mas o Brasil sempre preferiu ser tratado (na sua política externa) como se fosse uma coisa insignificante, como se fosse uma colônia, como se ainda tivesse colonizado. Uma parte da elite econômica e da elite política adoram ser subalternos. Adoram fazer o papel de inferior. Adoram dizer amém, ou dizer sim senhor, quando com a mesma força você poderia dizer não … E eu quero dizer pra vocês que não existem políticas públicas ativas e altivas se não tiver um governo ativo e altivo!

No Itamaraty tem muita gente conservadora. O Itamaraty também tem gente de direita e não são poucos. Mas o Itamaraty não

decide as políticas que são colocadas em prática pela instituição governamental. Quem define é o governo. E é através das políticas do governo que o Itamaraty pode agir mais ou agir menos. Se você tem um governo que não define a política que você quer, que não te dá orientação, é muito mais fácil ficar na embaixada servindo drink ou ir na embaixada dos outros tomar drink.

(…) E foi essa politica ativa que nós tivemos que permitiu que a gente elegesse o diretor geral da FAO, o companheiro José Graziano; foi essa política ativa e altiva que permitiu que a gente elegesse o Presidente da Organização Mundial de Comércio; e foi essa política ativa que permitiu que a gente trouxesse para o Brasil as olimpíadas…

(…) Em política não tem lugar vazio; é que nem ônibus lotado: você levantou, não volta mais pro mesmo lugar. Política externa é isso: todo mundo quer exportar mais do que importar, todo mundo quer ganhar mais. Duro era mostrar a política externa que a gente tinha, que a gente queria uma política de duas mãos, que todo mundo ganhasse … Dizer que o Brasil não queria ter hegemonia, que o Brasil queria ter parceria; que o Brasil não queria ser maior do que ninguém, que o Brasil queria ser igual.

(…)

Dia 10 de dezembro de 2002 eu já tinha dado demonstração do que seria a nossa política externa. Os primeiros países que eu visitei foram a Argentina e o Chile. E depois fomos aos EUA porque o Bush nos convidou. E o Bush estava metido na guerra do Iraque, só falava disso, "é preciso acabar com o terrorismo, eu preciso do Brasil para a gente ganhar desse terrorismo"; e que era preciso invadir o Iraque e se a gente ganhasse ele falou que as empresas brasileiras poderiam ajudar a reconstruir o Iraque ... Ai eu falei: "Meu Caro, o Brasil fica há 14 mil km do Iraque, o Saddam Hussein nunca fez nada contra mim, porque eu vou brigar com ele? A minha guerra é no Brasil contra a fome e essa guerra nós vamos vencer".

E completou: "Politica externa é que nem casamento. As coisas não acontecem quando um quer, os dois têm que querer; e se não tiver ganha-ganha, ninguém quer. Então o Brasil, com sua grandeza, tem que jogar esse papel. Ao Brasil não interessa crescer se os seus vizinhos ficarem pobres. Nós temos que crescer juntos. E o Brasil tem que ser o indutor disso. O Brasil tem que ser o fomentador disso".

Os trechos acima resumem bem a meu ver o que foi a "perfeita sintonia" entre o Presidente da República e o seu ministro das relações exteriores no período dos dois governos Lula. De um lado a experiência acumulada do chanceler e de outro a vontade política do presidente de "fazer as coisas acontecerem" como ele mesmo costuma dizer. O nome que se deu a isso reflete com precisão a nova orientação implementada onde o combate a fome - que já era prioridade interna desde a campanha eleitoral - era apenas a cereja do bolo. Ou seja, um ornamento importante, mas um ator coadjuvante do processo. O objetivo principal era a busca da soberania, do respeito no cenário internacional; a experiência brasileira na exitosa política de combate à fome foi apenas um dos vários instrumentos utilizados!

Foi com essa visão que li os textos dessa coletânea. Minha "conclusão" é que a política externa brasileira nos governos Lula - e em muito menor parte, também nos Governos Dilma, pela falta de presença da presidenta na arena internacional - usou (no bom sentido) as mesmas diretrizes da sua política interna de combate à fome para conseguir parte dos seus objetivos externos de ser parceiro de outras nações, em particular de África. Mas claramente a posição **ativa e altiva** encontrou os seus limites no cenário internacional, especialmente pela falta de condições financeiras de competir com os países desenvolvidos - leia-se EUA, Reino Unido e União Europeia. E impôs limitações que o Brasil não conseguiu superar sem ter que abrir mão de alguns pontos importantes. Poder-se-ia dizer que isso era parte da estratégia de negociação e não imposição, de buscar o consenso e não hegemonia, o que não deixa de ser também parte da verdade. Mas há que se reconhecer que, como já dizia o velho Garrincha, "faltou combinar com os russos" ou talvez fosse melhor dizer com os norte-americanos e europeus que sempre dominaram essa arena internacional do combate/manutenção da fome como um prolongamento de suas políticas internas de escoar excedentes alimentares! E juntos sempre mantiveram praticamente o monopólio dessa política de ajuda humanitária através do controle do PMA na indicação de seu diretor executivo e dos diretores operacionais relevantes.

Minha experiência na Direção geral da FAO entre 2012 e 2019 mostrou que era possível fazer muitas inovações para criar uma agenda "mais progressiva", até porque o PMA deveria ser um programa conjunto da FAO e da Secretaria-Geral da ONU, pelos seus estatutos. Como por exemplo, tivemos um relativo sucesso em exigir uma parcela maior de doação em dinheiro que, em espécie, representava reduzir a oportunidade dos países desenvolvidos de simplesmente escoarem seus excedentes com o selo das Nações Unidas. Mas isso exigia muito mais que uma presença do Brasil com a autoridade moral que havia ganho com o "*modus operandi*" da implementação do seu Programa Fome Zero. Não há dúvida que uma política externa ativa e altiva exige muitos recursos que são, na prática, realocados de suas prioridades internas, como fazia questão de reafirmar sempre a presidenta Dilma. Quando deixamos de fazer isso, renunciamos a sermos pelo menos um ator coadjuvante importante na arena internacional das políticas humanitárias e voltamos ao que éramos antes, como por exemplo, fornecer tropas para as missões de paz … O que não deixa de ser também importante e que também exige um montão de recursos, mas corresponde simplesmente ao papel que nos haviam pré-destinado na divisão internacional das ações humanitárias!

Mas infelizmente vieram outros tempos, especialmente com a chegada de Trump ao governo dos EUA e de governos de direita no Brasil.

O primeiro texto dessa coletânea -Política Externa Brasileira Assertiva do prof Marcelo Fernandes da Unesp - faz uma análise dos avanços e retrocessos da política externa brasileira entre 2003 e 2016 procurando mostrar que ela buscou defender os interesses brasileiros no mundo de maneira mais **assertiva**. Segundo o autor isso se deveu a "uma relativa desconcentração e regulação de novos polos de poder nas relações internacionais no período, ampliando as opções estratégicas no mundo. O país participou na construção de alianças estratégicas com países relevantes, na priorização da América do Sul e na preferência pelo eixo Sul-Sul nas relações internacionais. Nesta perspectiva, a importância internacional do país cresceu como exportador de commodities, principalmente alimentos e matérias-prima (…) e o resgate da dívida social brasileira na esfera

doméstica traduziu-se globalmente em uma agenda de combate à fome e à pobreza. Além disso, o Brasil tornou-se também neste período player relevante na FAO - ONU no tocante aos assuntos de desenvolvimento agrícola sustentável, agricultura familiar e a busca pela segurança alimentar". O autor reconhece também que "no período entre 2016 e 2021, houve retrocessos nesta agenda" atribuindo isso "à guinada à direita no governo brasileiro", esquecendo-se que esse processo já era marcante no segundo Governo Dilma a partir de 2014, na nossa opinião.

O texto que se segue do prof Thiago Lima aborda a cooperação humanitária alimentar do Brasil (2003-2016) qualificando-a de uma experiência inovadora à tradicional política da ajuda alimentar. O Brasil já havia doado alimentos ao exterior em ocasiões antes, mas uma política de ajuda alimentar humanitária institucionalizada foi algo inovador, assim como a magnitude que assumiu, pois o país se tornou um dos seis maiores doadores do Programa Mundial de Alimentos (PAM). Mas como bem mostra o autor, a proposta do Governo brasileiro era conectar a produção da pequena agricultura familiar brasileira a uma política humanitária internacional, dentro do que se convencionou chamar de "estratégia fome zero". Mas, a interferência do Legislativo pela força da Frente Parlamentar da Agropecuária dominada pela bancada ruralista, aprovou uma lei que facilitava a doação de alimentos produzidos por grandes produtores e suas cooperativas resultando em uma prática muito diferente da intenção original. O estudo "mostrou as limitações políticas internas do que poderia ser uma cooperação internacional diferente daquela dos doadores tradicionais, que costumavam buscar sua ajuda alimentar internacional nos estoques excedentes, algo profundamente criticado pela maioria dos especialistas em ajuda alimentar" nas palavras do autor. "Além disso, conclui, o governo não tinha recursos orçamentários suficientes para comprar alimentos para doação no exterior na escala prevista pela política. A solução foi doar o que estava disponível nos estoques dos ministérios e agências, principalmente nos estoques da CONAB", que não eram em sua grande parte, oriundos da agricultura familiar.

O texto de Clarissa Dri e Andressa Molinari da Silva analisa a criação do Centro de Excelência contra a Fome em Brasília. Foi uma parceria entre o Brasil e o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas para divulgar práticas brasileiras no âmbito da alimentação e nutrição escolar. As autoras concluem que "a construção institucional do Centro reflete o desenvolvimento de uma diplomacia sul-sul idealizada e executada por diplomatas e não-diplomatas. A combinação do conhecimento especializado de profissionais da saúde pública, da visão de lideranças políticas e de diplomatas engajados nos temas de alimentação e cooperação possibilitou um arranjo administrativo ousado e inovador no âmbito da política externa brasileira".

O quarto capítulo de Jenifer Santana e Thiago Lima "Cooperação ou Cooptação?" discute as razões da aproximação entre o Brasil e o Programa Mundial de Alimentos no campo da ajuda humanitária durante os governos Lula e Dilma (2003-2016) quando o país se tornou um dos maiores doadores humanitários de alimentos. Segundo os autores, tal condição só foi possível devido a que o PMA arcava com os custos de toda a logística internacional da ajuda alimentar, embora tradicionalmente o órgão exigia que os doadores arcassem com todos os custos operacionais de suas doações. A conclusão dos autores é que o Brasil, por falta de recursos financeiros próprios, não conseguiu executar a ajuda alimentar de acordo com sua preferência devido às regras operacionais logísticas do PMA e teve que ceder às preferências do Programa deixando de ser uma inovação como se pretendia originalmente.

O quinto capítulo da coletânea de Carolina Milhorance analisa a difusão das políticas alimentares do Brasil enfocando a dinâmica que molda a agenda internacional. O caso estudado foi a estratégia e recomendações promovidas pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e Comunidade de Países de Língua Portuguesa sobre o desafio de como enfrentar a insegurança alimentar, em especial na Africa, com base na experiência brasileira do Programa Fome Zero. A autora conclui que estratégia do Brasil para combater a fome fez com que "o país adquirisse sólida legitimidade internacional e social", bem como os esforços do país para promover a mesma estratégia

em conjunto com as Organizações Internacionais. A autora destaca que "isto é especialmente verdade na FAO, já que algumas das ferramentas de políticas do Brasil foram incorporadas às suas iniciativas regulares. Na CPLP, a influência dos atores brasileiros na formação das melhores práticas foi ainda mais fortes e diretas do que na FAO no curto prazo; mas, a desmobilização pós-2016 significou um declínio na circulação do conhecimento das politicas brasileiras".

O sexto capítulo de Maria Pessina e Elsa Kraychete é um estudo do caso da inclusão do Programa Purchase from Africans for Africa (PAA) na Cooperação Internacional Brasileira para o Desenvolvimento. As autoras concluem que "as circunstâncias necessárias para a criação e efetivação de um programa de Cooperação Sul-Sul de bases mais solidárias, no caso da experiência brasileira do PAA África, podem ser melhor compreendidas a partir da combinação das seguintes dimensões: geopolítica favorável combinada com um governo empenhado em tornar-se um protagonista internacional; governo empenhado em implementar políticas inclusivas de desenvolvimento, que se estendia à política externa e, em certa medida, se colocando de forma a disputar os sentidos do desenvolvimento no seio das organizações internacionais; participação da sociedade civil na definição e acompanhamento do Programa; reconhecimento internacional da qualidade técnica do Programa; e busca do reconhecimento internacional do Programa como reforço a sua aceitação internamente". Tomo a liberdade de destacar a importância desse último ponto (a busca do reconhecimento internacional como reforço a sua aceitação interna), particularmente dada a oposição sistemática que sofreu o Programa Fome Zero de uma parte da imprensa nacional.

Finalmente o sétimo e último capítulo dessa coletânea, de autoria de Thiago Lima e Laura Waisbich, denomina-se "Eliminando a contradição, silenciando o sujeito: o camponês na Política Externa de Temer e Bolsonaro". Os autores analisam como o fim dos governos do Partido dos Trabalhadores eliminou uma percepção de "irracionalidade" na política externa brasileira durante os anos de 2003 a 2016: a coexistência de uma política externa que costumava dar voz e recursos a duas forças sociais irreconciliáveis no

Brasil: o agronegócio em larga escala e os pequenos produtores. Com o golpe que destituiu a presidenta Dilma em 2016, a contradição começou a desaparecer quando os presidentes Temer e Bolsonaro desmontam as instituições que permitiram a manifestação dos pequenos produtores na política nacional, o que prontamente se reflete na política externa.

Desejo uma boa leitura. Vale a pena!

(1) Com 747 fotos de Ricardo Stuckert, "O Brasil no Mundo" é uma publicação do Instituto Lula e pode ser baixado gratuitamente aqui (livro em alta resolução, o download pode demorar alguns minutos). O livro "O Brasil no Mundo" relata, em imagens, os oito anos da política externa brasileira do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

# Capítulo 1

# Política Externa Brasileira Assertiva (2003-2016 ... 2023 - 2026) e Combate à Fome: um breve ensaio

*Marcelo Fernandes de OLIVEIRA*[1]

> "Tem gente passando fome. E não é a fome que você imagina entre uma refeição e outra. (...). Tem gente que existe e parece imaginação". (Ulisses Tavares, poema *Além da Imaginação*).

Este texto é um ensaio científico sobre a temática da política externa brasileira e o combate à fome. Científico porque nossa reflexão está assentada na leitura de estudos acadêmicos sobre a questão. Mas, propositadamente ensaístico porque é uma tese pessoal, com exercício amplo da nossa liberdade intelectual, sem a preocupação de comprovação última própria dos trabalhos acadêmicos.

[1] Marcelo Fernandes de Oliveira é Professor Livre Docente da UNESP – Campus de Marília. Brasil. Email: marcelo.fernandes@unesp.br. Orcid ID: https://orcid.org/0000-0002-8494-3836.

https://doi.org/10.36311/2023.978-65-5954-419-6.p23-46

Óbvio que temos a preocupação de sermos objetivos, lógicos, sistemáticos, compreensivos, críticos e originais. Tudo aquilo que se espera de quem "mata a sua fome" vivendo da produção de conhecimento acadêmico e científico.

Entretanto, aqui, nossa preocupação é com a condição humana. Nosso olhar será guiado pelo inconformismo de vivermos em um país de dimensões continentais, com clima favorável, água abundante, terra de qualidade, mão-de-obra especializada, tecnologia agrícola avançada, e, mesmo assim, no momento em que escrevemos, mais de 33 milhões de brasileiros estão passando fome.

E não é a "nossa fome" entre uma refeição e outra. Trata-se da FOME como falta de acesso regular a uma alimentação adequada. O Brasil havia deixado o *Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU)* durante o primeiro governo Lula da Silva[2] (2003-2010), período em que a política externa do país foi mais assertiva na defesa dos interesses nacionais. Mas, retornou a ele em 2015, com agravamento significativo no governo Temer e no governo Bolsonaro, principalmente durante e após a pandemia de Covid-19.

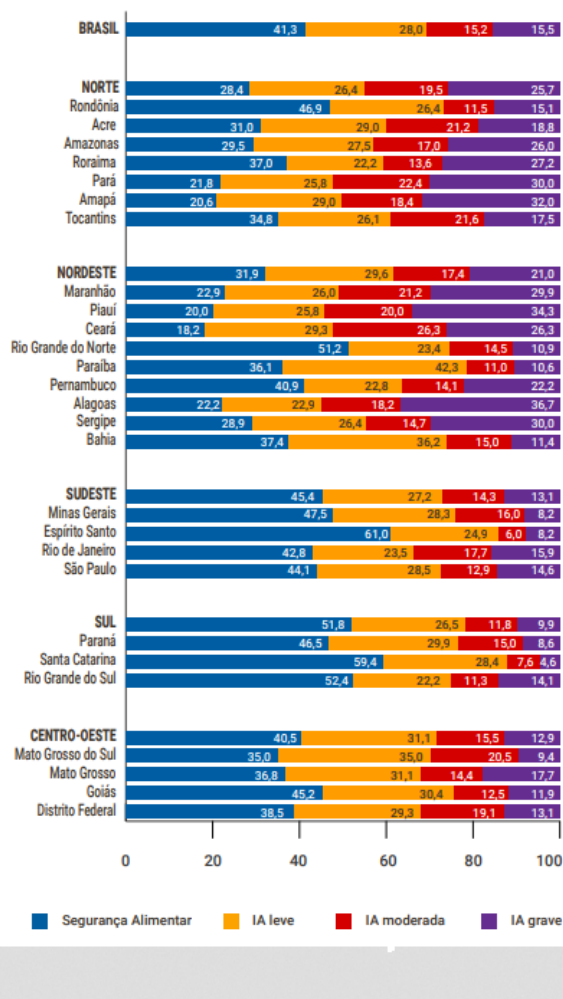
Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2022/10/14/olheestados-diagramacao-v4-r01-1-14-09-2022.pdf..

[2] Segundo Relatório da FAO, publicado em 2014, "In Brazil, efforts that started in 2003 have resulted in successful participatory processes and coordinating institutions, delivering policies that have effectively reduced poverty and hunger" (FAO, 2014).

Em 2022, conforme o *Segundo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil* (Rede PENSSAN, 2022), 33,1 milhões de brasileiros não têm comida suficiente disponível. Ainda segundo o estudo, 58,7% da população brasileira convive com a insegurança alimentar em algum grau: leve, moderado ou grave. Isso significa que são 125,2 milhões de brasileiros sofrendo de algum grau de insegurança alimentar. Naquele momento da pesquisa, somente 4 em cada 10 domicílios no país tinham acesso pleno à alimentação.

Os dados foram coletados entre novembro de 2021 e abril de 2022, por meio de entrevistas em 12.745 domicílios em áreas urbanas e rurais de 577 municípios distribuídos nos 26 estados e no Distrito Federal. Eles indicam que o país regrediu a patamares dos anos 1990 na tarefa do combate à fome (Rede PENSSAN, 2022, p. 15).

As regiões Norte e Nordeste sofrem mais: 71,6% e 68% da população, respectivamente, estão em insegurança alimentar; 25,7% das famílias nordestinas convivem com a fome. A média nacional é aproximadamente 15%, e, do Sul, de 10%.

Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2022/10/14/olheestados-diagramacao-v4-r01-1-14-09-2022.pdf

Ironicamente, no campo passa-se mais fome do que em áreas urbanas. A insegurança alimentar alcança 60% dos domicílios rurais, sendo que 18,6% das famílias passam fome. Pior: a fome alcançou 21,8% dos lares de agricultores familiares e pequenos produtores.

A fome no Brasil também tem cor, gênero e grau de instrução. Em 65% dos lares comandados por pessoas pretas ou pardas há restrição de

alimentos em algum nível. Em casas chefiadas por mulheres, a fome passou de 11,2% para 19,3%. Nos lares com crianças, a fome passou de 9,4% em 2020 para 18,1% em 2022. Nas famílias com adolescentes, a fome atingiu 25,7% dos lares. Em 22,3% dos domicílios com responsáveis com baixa escolaridade prevalece a fome.

A renda é outro fator explicativo para o aumento da fome. Em 67% dos domicílios em que a renda é maior do que um salário mínimo por pessoa, a segurança alimentar é garantida. Em contrapartida, a fome é maior nos domicílios em que a pessoa responsável está desempregada (36,1%), trabalha na agricultura familiar (22,4%) ou tem emprego informal (21,1%).

Onde falta água, falta também alimento. A insegurança alimentar está presente em 48,3% dos lares sem água na região Norte, em 43% no Sudeste, em 41,8% do Centro-Oeste e em 41,2% no Nordeste.

Em domicílios endividados, 49,1% sofrem com a insegurança alimentar moderada e grave; 48,7% relataram ter vendido bens ou equipamentos de trabalho para comer; e 55,2% teve um ente que parou de estudar para contribuir com a renda familiar.

Pergunto: esses dados são aceitáveis para uma "Potência Internacional Agrícola"? Para um país entre os maiores produtores de alimentos do mundo?

A resposta é simples: um sonoro NÃO! Mas, quais caminhos seguir para amenizar e eliminar essa situação vergonhosa no Brasil?

Entre 2003 e 2016, a política externa defendeu os interesses brasileiros no mundo de maneira mais assertiva (Oliveira, 2014). Colaborou para isto uma relativa desconcentração e regulação de novos polos de poder nas relações internacionais no período, ampliando as opções estratégicas no mundo (Oliveira, 2005).

O país participou na construção de alianças estratégicas com países relevantes, na priorização da América do Sul e na preferência pelo eixo Sul-Sul nas relações internacionais (Oliveira, 2006). Nesta perspectiva, a importância internacional do país cresceu como exportador de *commodities*, principalmente alimentos e matérias-prima. O "neodesenvolvimentismo"

e o resgate da dívida social brasileira na esfera doméstica traduziu-se globalmente em uma agenda de combate à fome e à pobreza.

Este foi o elemento novo do primeiro governo Lula da Silva (2003-2010) na construção da sua política externa: a priorização da combinação do chamado "neodesenvolvimentismo" de teor social com uma defesa assertiva em prol de condições ideacionais e práticas à sua concretização na seara internacional.

A compreensão da natureza desse "neodesenvolvimentismo" na esfera doméstica é a chave para o entendimento da política externa brasileira no primeiro governo Lula em um ambiente externo de enfraquecimento dos polos econômicos mais importantes do sistema internacional. O que significa afirmar que a consolidação, de fato, da autonomia pela assertividade por parte do Brasil passou pela solução do desequilíbrio social no país em um ambiente externo instável (Pinheiro, 2004).

Dito de outro modo: o primeiro governo Lula logrou benefícios na sua política externa porque decidiu colocar a questão social no coração do Estado brasileiro ao aprofundar e criar amplos programas sociais domésticos de inclusão de famílias e indivíduos no mercado consumidor. Esta decisão estratégica realizada pelo governo Lula em um contexto histórico de crise econômica e social global, colocou o Brasil e outros países em desenvolvimento (Rússia, China, Índia e África do Sul) em uma posição internacional de destaque naquele período. Isso porque ter acesso a esses novos mercados consumidores do sul propiciou ganhos econômicos relevantes.

Prova disso, foi o reconhecimento do papel de Lula no combate à fome no mundo. Em 2010, ainda no comando do país, Lula ganhou um prêmio da Organização das Nações Unidas (ONU) com o título de "Campeão Mundial na Luta Contra a Fome". A então diretora-executiva do Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA), Josette Sheeram, na premiação citou programas do governo brasileiro, como o Fome Zero, e destacou que a luta contra a fome gerou crescimento econômico.

Novamente, em 2011, Lula ganhou nos Estados Unidos o "*World Food Prize*"[3], o prêmio mundial da alimentação. Segundo os responsáveis pela premiação, "Lula foi escolhido por antecipar as Metas do Milênio da Organização das Nações Unidas ao garantir que 93% das crianças e 82% dos adultos façam três refeições por dia".

Além disso, o Brasil tornou-se neste período *player* relevante na FAO - ONU no tocante aos assuntos de desenvolvimento agrícola sustentável, agricultura familiar e busca pela segurança alimentar com consequências visíveis ao combate à fome. Inclusive, um brasileiro, José Graziano da Silva, autor do prefácio-apresentação deste livro, foi o Diretor Geral da instituição internacional.

Infelizmente, os governos lulo-petistas (2003-2016) apenas iniciaram esta tarefa de eliminar a fome no país com repercussões globais, mas terminaram sem cumpri-la, mantendo o "neodesenvolvimentismo" condicionado aos interesses de elites econômicas que não demonstraram querer adiantar o futuro do Brasil por meio da consolidação abrangente do combate à desigualdade e o resgate da dívida social do país, sobretudo contribuindo para colocar fim na fome no país e no mundo.

Os setores econômicos escolhidos como foco do "neodesenvolvimentismo" não eram nem intensivos no uso de tecnologias, nem no fomento para absorção futura via melhorias educacionais da mão de obra qualificada que permitisse à população brasileira renda crescente e capacidade de consumo constante com incremento da poupança privada e pública para a realização de investimentos em inovação e infra-estrutura. Condição *sine qua non* à consolidação de um país sólido capaz de defender seus interesses domésticos de maneira autônoma e assertiva no sistema internacional.

A incorporação dos mais pobres como consumidores, na maioria das vezes de produtos industrializados e serviços importados, sem dar-lhes condições estruturais de autonomia individual, acabou sendo fator limitante à economia brasileira, principalmente à indústria, a qual regrediu

[3] O *World Food Prize* foi criado pelo cientista e prêmio Nobel da Paz (1970) Norman E. Borlaug, um dos principais responsáveis pela "revolução verde" que aumentou a produção de alimentos no planeta.

a olhos vistos. Enquanto isto, prosperou no país segmentos econômicos ligados ao "rentismo" financeiro e a agricultura de exportação[4].

A formatação do projeto político para eliminar os gargalhos ocorreu, mas, a urgência na manutenção do poder e os limites estruturais doméstico e internacional do país dificultaram a sua consecução. O retrocesso desta trajetória teve início em 2016 com o impedimento da presidenta Dilma Roussef (2011-2016) e a emergência ao poder do vice-presidente Michel Temer (2016-2018). O aprofundamento ocorreu com a eleição, em 2018, da ultradireita representada na figura de Jair Bolsonaro (2018-2022).

Entre 2016 e 2022, a agenda lulo-petista teve retrocessos visíveis, em parte, devido à guinada à direita de parcela majoritária de eleitores e do governo brasileiro, embalada pelos escândalos de corrupção embalados pela Lava Jato. E também, em parte, devido às limitações econômicas derivadas da crise política com a implosão do projeto econômico e político da esquerda nacional. A pandemia da Covid-19, a Guerra da Ucrânia e a incompetência administrativa da coalizão de direita liderada pelo ex-presidente Jair Bolsonaro e sustentada pelos segmentos financeiros e agroexportador só ampliaram a miríade de problemas de longo prazo, sobretudo a desindustrialização.

Neste período, o governo brasileiro desencadeou processos simultâneos de fragilização, desconstrução e reconfiguração das políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar em suas múltiplas dimensões. Entre as estratégias adotadas para o desmantelamento dessa área, cabe salientar as políticas de austeridade fiscal, restrições orçamentárias e extinção das estruturas de governança que garantiam a existência de diversos programas (Roza, 2022a).

O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi eliminado; houve cancelamento de transferências de recursos para programas, como, por exemplo, o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos); a revogação de chamadas públicas para contratação de serviços da Política Nacional

[4] A maioria dessa elite apoiou maciçamente o governo de extrema-direita que desenvolveu políticas públicas regressivas, as quais contribuíram para termos os números atuais de cidadãos brasileiros passando fome. Inclusive, a derrota eleitoral de 2022 do ex-presidente Bolsonaro foi via voto desses brasileiros famintos, os quais, tinham na memória os governos de Lula e do Partido dos Trabalhadores (PT).

de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER); cancelamento da aquisição de equipamentos e infraestruturas via Programa Territórios da Cidadania (PTC); a redução do orçamento à regularização de terras quilombolas; cancelamento de contratos do Minha Casa, Minha Vida Rural; o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) foi esvaziado; marcos legais da regularização fundiária foram desmontados; etc (Roza, 2022a).

Simultaneamente, o Conselho do Agronegócio (Consagro) e o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), ocupados pelas elites agrárias, ganharam força como articuladores das novas tendências no agronegócio brasileiro. O passo seguinte foi transformar os movimentos sociais ligados à questão da terra em inimigo número 1 do governo e de sua coalizão agrário-exportadora que garantia sustentação política ao desmonte. O Movimento dos Trabalhos Sem Terra passou a ser demonizado no jogo da luta cultural entre direita e esquerda no país (Roza, 2022b).

Não resta dúvida que os números que apresentamos no início deste ensaio sobre a fome são resultados claros dessa conjuntura doméstica e internacional (2016-2022). O preço do alimento disparou e à fome voltou a bater forte na porta de boa parte dos brasileiros.

A lembrança recente da “bonança” nos governos de esquerda foi imediata. Combinado ao revés da Operação Lava Jato, Lula acabou apto a candidatar-se e venceu as eleições de 2022 com pequena margem de votos, embalado pela promessa de que o brasileiro voltaria a comer “picanha”[5] e beber uma “cervejinha” gelada[6] no fim de semana com a família. O *slogan* “A esperança vai vencer o medo” prevaleceu.

Mas, será possível uma volta ao passado? Quais as perspectivas desse novo governo no tocante ao combate à fome a à melhoria da vida dos brasileiros?

As perspectivas futuras indicam que a tendência do “novo governo” Lula será a compatibilização entre o “destino manifesto” de potência

---

[5] Picanha é um corte nobre da carne de boi de preço elevado que é apreciado pelos brasileiros em eventos sociais denominado “churrasco” realizados para celebrar e unir famílias nos finais de semana no país.

[6] A cerveja gelada é a bebida preferida do brasileiro adulto para acompanhar o corte da picanha como prato principal do churrasco.

agrícola alimentar na lógica do agronegócio com novos impulsos na direção da reconstrução de uma teia social de apoio ao combate à fome e a agricultura familiar no país e no mundo sob um novo modelo de desenvolvimento sustentável.

Nessa direção, em junho de 2023, o novo governo Lula lançou o Plano Safra 2023/2024. Ao invés de diminuir recursos, os valores foram ampliados a R$ 364,22 bilhões, os quais refletem um aumento de cerca de 27% em relação ao financiamento do ano anterior (R$ 287,16 bilhões) sob governo de Jair Bolsonaro. Os juros serão subsídios com taxas entre 7% e 12,5%.

Volume de Recursos - Finalidade (em R$ bilhões)

| Finalidade | 2022/2023 | 2023/2024 | Variação |
|---|---|---|---|
| Custeio e Comercialização | 215,27 | 272,12 | 26% |
| Investimento | 71,89 | 92,10 | 28% |
| Total Plano Safra | 287,16 | 364,22 | 26,8% |

Elaboração: SPA/MAPA

Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/presidente-anuncia-plano-safra-2023-2024

A diferença em relação ao governo anterior é que o Plano Safra 2023/2024 "(...) incentiva o fortalecimento dos sistemas de produção ambientalmente sustentáveis, com redução das taxas de juros para recuperação de pastagens e premiação para os produtores rurais que adotam práticas agropecuárias consideradas mais sustentáveis" (Brasil, 2023d).

Além disso, o Programa para Financiamento a Sistemas de Produção Agropecuária Sustentáveis (RenovAgro) incorpora os financiamentos de investimentos com o objetivo de incentivo à Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária. Nesta perspectiva, está na mira do governo:

> [...] a recuperação de áreas e de pastagens degradadas, a implantação e a ampliação de sistemas de integração lavoura-pecuária-florestas, a adoção de práticas conservacionistas de uso e o manejo e proteção dos recursos naturais. Também podem ser financiadas a implantação de agricultura orgânica, recomposição de áreas de preservação permanente ou de reserva legal, a produção de bioinsumos e de biofertilizantes, sistemas para geração de energia renovável e outras práticas que envolvem produção sustentável e culminam em baixa emissão de gases causadores do efeito estufa" (Brasil, 2023d).

Segundo Lula, "Como nos outros governos, não tenho medo de dizer que todos os anos vamos fazer planos melhores que no ano anterior". O ministro da Agricultura e Pecuária, Carlos Fávaro, destacou que o Plano Safra resume o *slogan* do governo federal: União e Reconstrução. Ele "[...] é a união do campo, mas também é a união da cidade, que gera emprego na indústria e renda. E isso é melhoria de vida para as pessoas. É também a reconstrução das nossas relações internacionais". Nesta direção, Fávaro afirmou ainda que o principal ativo do Plano é a sustentabilidade que permitirá o setor crescer e ganhar mais mercado no mundo (Brasil, 2023d) na era da economia verde.

O Ministro da Fazenda, Fernando Haddad, complementou Fávaro ao dizer que "Vai ser muito importante que a nossa produção se adeque às novas exigências internacionais, para que não percamos mercado no exterior de produtos que são bem-vindos lá fora" (Brasil, 2023d).

Marina Silva, ministra de Meio Ambiente, constatou que o Plano Safra "está em sintonia com a ideia do governo em busca do modelo de desenvolvimento sustentável, que privilegia o crescimento econômico, a inclusão social e a proteção do meio ambiente" (Brasil, 2023d). Enfim, o Brasil está iniciando uma transição à economia de baixo carbono.

O presidente da Abrapa (Associação Brasileira dos Produtores de Algodão), Alexandre Schenkel, representou os produtores rurais no evento e agradeceu o apoio do governo Lula ao setor agropecuário:

> O crédito é um dos principais insumos para viabilizar nossa atividade, permitindo trazermos inovações tecnológicas, sustentabilidade e qualidade para produção brasileira. Precisamos fortalecer os instrumentos de financiamento para cumprir a nossa missão de alimentar e vestir o mundo com os frutos da agricultura. (Brasil, 2023d).

Baseado nessa união de propósitos, Lula e empresários do segmento agroexportador[7], majoritariamente apoiadores do ex-presidente Jair

[7] A comitiva de Lula na China foi composta por 88 empresários do setor agroexportador: Antônio Jorge Camardelli – ABIEC; Cínthia Torres – Diretora técnica – ABIEC; José Roberto Goulart – ALIBEM; Wesley Mendonça Batista – J&F JBS; Joesley Mendonça Batista – J&F/JBS; Gilberto Tomazoni – CEO Global JBS; Carlos Alberto Macedo Cidade – Diretor Relações Inst. JBS; Marcio Soares Rodrigues – Gerente JBS; Pedro Felippe Castellain Barbosa de Castro – Diretor Exp. Ásia JBS; Renato Mauro Menezes Costa – Friboi; Marcela de Souza Afonso Rocha – Diretora JBS; Lincoln Bueno – Presidente da Mercúrio – Alimentos; Paulo Sérgio Mustefaga – ABRAFRIGO; José João Batista Stival Júnior – ABRAFRIGO; Lincoln Lafaiete – ABRAFRIGO; Marcos Antonio Pompei – ABRAFRIGO; Rogerio Jose Bonato – ABRAFRIGO; João Gonçalves Silva Júnior – ABRAFRIGO; Etivaldo Vadão Gomes – Frigoestrela; Etivaldo Gomes Filho – Frigoestrela; Eduardo Gomes Caluz da Silva – Frigoestrela; Ivon da Silva Jr – Frigorífico SILVA; Daniela da Silva – Frigorífico SILVA; Adilton Bittencourt – BOA CARNE; Rafaella Bittencourt – BOA CARNE; Murilo Leite – FRISACRE; Maria Carolina Rebollo Machado Leite – FRISACRE; Fabio Ricardo Leite – FRISACRE; Marcos Paulo Parente Araujo – FRISACRE; Maíra Santiago Pires Parente – FRISACRE; Luana da Silva Machado – FRISACRE; João de Almeida Sampaio Filho – Vice Presidente Minerva; Fabiano Parisoto – Diretor Grupo Bugio Ecofrigo; Decio Coutinho – Presidente da ABRA; Sandro Silva de Oliveira Júnior – SUPREMO; Ricardo Santin – Presidente da ABPA; Luis Rua – Diretor de Mercados ABPA; Linda Chen – Representante ABPA na Ásia; Marcos Antonio Molina dos Santos – Presidente do Conselho BRF; Márcia Aparecida Pascoal Marçal dos Santos – Conselheira BRF; Rogério Moraes – Diretor Asia BRF; Bruno Machado Ferla – Vice Presidente Juridico e RI BRF; Johnny Hiroki Fujihara – Gerente Asia Aurora; Carlos Augusto dos Santos Zanchetta – Diretor Zanchetta Alimentos; Alisson Navarro – Marfrig; Cláudio Almeida Faria – Rio Branco Alimentos; José Roberto Gonçalves – Diretor de Qualidade BRF; Marcio Rodrigues – Masterboi; Alexandre Pedro Schenkel – Presidente ABRAPA; Edson Mizoguchi – Coordenador Programa de Qualidade ABRAPA; Marcelo Duarte – Diretor de relações Internacionais ABRAPA; Jones Yasuda – Assessor Técnico ABRAPA; Thomas Paul Reinhart – Assessor Comercial ABRAPA; Marcelo de Godoy – CEO Simbiose Fertilizantes; Juan Henrique Mena Acosta – Associação Bioinsumos; João Bello Neto – Nortox; Fabiano Maluf Amui – OUROFINO; Geraldo Ubirajara Berger – BAYER; Daniel Bernardes Fereira Rossi – HUBIO AGRO; Reginaldo Minaré – ABBINS; Pablo Gimenez Machado – Diretor Executivo Ásia SUZANO CELULOSE; Amaury Pekelman – Diretor Relações Inst. Paper Excellence; Claudio Laert Cotrim Passos – Paper Excellence; Marcelo Kim Yuen Pan Diretor Jurídico – Paper Excellence; André Meloni Nassar ABIOVE – (setor: óleos vegetais); Clébio Henrique Polvani Marques – VANCOUROS; Vinícius Vanzella de Souza – VANCOUROS; Andressa Silva – ABIARROZ; João José Pietro Flávio – OCB; Nelson Catarino Croda Machado – APROSMAT; Kleverson Scheffer – MAGGI; Julio Fortini – Ecoplan; Carlos Alberto de Oliveira Andrade Filho – Representante CAOA; Fábio Phelipe Garcia Pagnozzi – Instituto Brics; Pedro Paulo Pagnozzi – Instituto Brics; Mario Pagnozzi – Instituto Brics; Fabrício Patriani – Instituto Brics; Lijun Lei – Instituto Brics; Itamar Antônio Canossa – Presidente Fórum Agro mato-grossense; Ivanilse Tofoli Canossa – Fórum Agro mato-grossense; Fernando Costa – Universidade Brasil; Marcelo Peres – Universidade Brasil; Sueme Mori – CNA; Tarcisio Sachetti – Agro Investments Sachetti; Alexandre Ferreira Lopes – MECH – Centro de Estudos do Mercado Chinês; Ricardo Gracia – MECH – Centro de Estudos do Mercado Chinês; João Marcelo Costa Fernandez Conde – Afrinvest; e Dereck Favero Birchall – Afrinvest.

Bolsonaro (2018-2022), viajaram para a China, em uma missão para reatar as relações comerciais com o país asiático desgastadas no governo anterior, sobretudo para a exportação de *commodities* agrícolas.

Em resumo, os interesses econômicos da potência agrícola estão preservados e até ampliados no terceiro governo Lula. Entretanto, desde então, vinculado a agenda de crescimento sustentável direcionado a neoindustrialização, como veremos adiante.

Isto muda bastante coisa. Visto que conduzirá a indução de um novo tipo de desenvolvimento sustentável que oportunizará ao país romper os gargalos estruturais na economia e na sociedade, os quais não foram ultrapassados nos governos anteriores da esquerda, permitindo a emergência da ultra-direita, a qual legou ao país um Peru, uma Angola, uma Arábia Saudita, uma Malásia ou um Uzbequistão de famintos[8].

Paralelamente, para alterar este *status quo* deixado pelo governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, o atual governo Lula deu início à reconstrução da teia social de apoio ao combate à fome e a agricultura familiar no país. O primeiro passo foi recriar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) do Brasil.

O novo MDA retomou suas responsabilidades nas seguintes ações: reforma agrária; regularização fundiária; regularização de territórios quilombolas; cadastro de imóveis rurais; educação do campo; promoção da política agrícola; assistência técnica; associativismo; cooperativismo; e ações destinadas à agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável. Acresceu-se também a nova pasta as questões do: Abastecimento Alimentar; da Agroecologia; da Soberania Alimentar; da Governança Fundiária; do Desenvolvimento Territorial e Socioambiental; e do Etnodesenvolvimento.

O governo vinculou ainda ao MDA: as Centrais de Abastecimento de Minas Gerais (Ceasa Minas); as Companhias de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP); a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater); e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

---

8 A Arábia Saudita possui estimativa oficial de 34,8 milhões de habitantes; o Uzbequistão, 33,4 milhões de habitantes; o Peru possui estimativa de 32,9 milhões de habitantes; Angola possui 32,8 milhões de habitantes; por fim, Malásia tem estimativa de 32,3 milhões de habitantes.

Em seguida, em março de 2023, o MDA lançou o Programa de Organização Produtiva e Econômica de Mulheres Rurais em parceria inédita com o recém criado Ministério das Mulheres. O objetivo é

> [...] promover a autonomia econômica das mulheres do campo, das águas e da floresta, por meio da integração de políticas públicas voltadas à qualificação dos processos produtivos e econômicos, à geração de alimentos e produtos saudáveis e sustentáveis, à valorização do trabalho e ao fortalecimento das organizações de mulheres" (Brasil, 2023a).

No mês de abril, o ministério "turbinou" e relançou o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)[9]. Suas finalidades básicas são:

> [...] promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar, por meio da aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar, destinados às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede sócio-assistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino" (Brasil, 2023b).

O PAA tem cinco modalidades e parte dele é executado sob gestão do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)[10]. As modalidades são: Compra com Doação Simultânea; PAA-Leite; Compra Direta; Apoio a Formação de Estoques; e Compra Institucional[11].

---

9 Criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 11.476, de 6 de abril de 2023. Durante o governo Bolsonaro, este programa foi desidratado e quase foi descontinuado.

10 O MDS executa as modalidades Compra com Doação Simultânea, PAA-Leite e Compra Direta.

11 As modalidades Apoio à Formação de Estoques e Compra Institucional são executadas pelo MDA, por meio da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e da Secretaria de Abastecimento, Cooperativismo e Soberania Alimentar (Seab), respectivamente. As compras estão sendo realizadas por diversas instituições públicas espalhadas por todo Brasil.

Em junho, o MDA, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), lançou o Plano Safra da Agricultura Familiar 2023/2024[12], cujo valor de investimentos ultrapassará R$ 77,7 bilhões, sendo o maior valor da história do país. Seus objetivos são:

> • Aumentar a produção sustentável e a oferta de alimentos saudáveis em todo País;
>
> • Ampliar a capacidade produtiva da agricultura familiar por meio do acesso a maquinários adequados, impulsionando a indústria nacional e o desenvolvimento tecnológico;
>
> • Fomentar a transição ecológica e a produção sustentável;
>
> • Promover a inclusão produtiva e a autonomia econômica das mulheres rurais;
>
> • Desconcentrar o crédito rural, promovendo maior equilíbrio regional;
>
> • Estimular a agregação de valor e geração de renda com mais apoio à agroindustrialização da produção e ao cooperativismo;
>
> • Assegurar o acesso dos jovens, indígenas e povos e comunidades tradicionais ao crédito rural;
>
> • Garantir melhores condições de acesso à terra, em especial para a juventude rural; e
>
> • Aumentar a participação da agricultura familiar nas compras públicas (Brasil, 2023c).

Uma leitura atenta desses objetivos apresentados pela *Cartilha Plano Safra da Agricultura Familiar 2023-2024: Mais valor para quem alimenta o Brasil*, combinado a articulação do plano safra para a agricultura de exportação, deixa evidente que a proposta pretende promover uma agenda de sustentabilidade ambiental combinada à neo-industrialização com

[12] O Plano Safra da Agricultura Familiar 2023/2024 foi relançado por meio do Decreto nº 11.584, de 28 de junho de 2023, com coordenação compartilhada com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). Ver informação em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11584.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.584%2C%20DE%2028,Institui%20o%20Programa%20Mais%20Alimentos.

tecnologia avançada. O foco finalístico é buscar crescimento econômico sustentado à médio e longo prazo para a inclusão social em um contexto de transformação ecológica, sem alterar a dinâmica da agroexportação.

Trata-se da elaboração de um processo de desenvolvimento econômico inclusivo, sustentável ambientalmente com uma neoindustrialização baseada em mudança radical de paradigma tecnológico. Atacando, dessa maneira, os gargalhos estruturais do país na economia e na sociedade que permitiram que os primeiros governos de Lula deixassem de erradicar à fome no país.

Nesta perspectiva, a transversalidade em rede[13] da ação de múltiplos ministérios do governo federal é essencial. Para complementar a dinâmica virtuosa de combate à fome entre MDA, MDS, MM e MDIC, o Ministério da Fazenda (MF) vem discutindo no governo a ideia de Transformação Ecológica à construção de um novo desenvolvimentismo brasileiro com sustentabilidade, tecnologia e inclusão social.

Este chamado Plano de Transformação Ecológica contará com

> [...] uma série de instrumentos de financiamento à inovação, sustentabilidade, bioeconomia, transição energética. Já está caminhando do ponto de vista da elaboração, traz a regulamentação do mercado de carbono, a taxonomia, os títulos soberanos sustentáveis e outras medidas" (Surpresas [...], 2023).

O Ministro da Economia, Fernando Haddad, em entrevista ao programa Canal Livre da Rede Bandeirantes, afirmou estar defendendo muito "(...) o Plano de Transformação Ecológica porque vejo nele uma alavanca de desenvolvimento real para o Brasil" (Haddad [...], 2023).

Isso significa que à reconstrução da teia social de apoio ao combate à fome e a agricultura familiar no país está conectada a uma "estratégia

[13] Segundo Castells (1998), o Estado-rede "se caracteriza pelo compartilhamento da autoridade (a capacidade institucional de impor uma decisão) no âmbito de uma rede de instituições. Uma rede, por definição, não possui centro, senão nós, de diferentes dimensões e com relações internodais que são frequentemente assimétricas. Mas, em termos finais, todos os nós são necessários para a existência da rede. [...] Este tipo de Estado parece ser o mais adequado para processar a complexidade crescente de relações entre o global, o nacional e o local, a economia, a sociedade e a política, na era da informação".

de futuro" do governo federal que possui uma agenda de transformação ecológica combinada à neoindustrialização com tecnologia embarcada. Estamos falando de um novo ciclo de desenvolvimento econômico, tal qual aquele experimentado entre 1930 e 1980.

Esta agenda terá como dimensão prática o Novo PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) que deverá investir R$ 1,7 trilhão no país. O objetivo, em consonância com o Plano de Transformação Ecológica, será a transição ecológica, a reindustrialização e o desenvolvimento com inclusão social e sustentabilidade ambiental com apoio internacional.

Segundo o Presidente Lula, o Brasil possui uma das matrizes energéticas mais limpas e renováveis do mundo: "Vamos aproveitar essa oportunidade histórica para tornar o Brasil a grande potência sustentável do planeta. E o novo PAC ajudará nisso" (Brasil, 2023). Já o ministro Fernando Haddad complementou o presidente afirmando que "O Brasil, pelas suas particularidades geopolíticas e geo-ambientais, tem o dever de unir desenvolvimento e sustentabilidade. Essa unidade talvez seja o grande segredo do ciclo de desenvolvimento que se abre a partir de agora" (Brasil, 2023).

Para Haddad, o Plano de Transformação Ecológica transborda a questão da transição energética ou da substituição dos combustíveis fosseis pela energia renovável. É "uma nova maneira de pensar, governar, empreender, viver e agir ecologicamente para que o desenvolvimento econômico e social caminhe de mãos dadas com a preservação ambiental" (Brasil, 2023). O ministro conclui afirmando que:

> Em conjunto com o Novo PAC, o Plano de Transformação Ecológica busca acelerar o crescimento de nosso país e combater a degradação de nosso planeta distribuindo renda, produzindo conhecimento e gerando emprego de qualidade. Nossa proposta posiciona o Brasil em posição de destaque no mundo. Trata-se de um novo modelo de país para um novo mundo (Brasil, 2023).

A política externa brasileira ressurge como instrumento essencial para auxiliar no combate à fome no Brasil e no mundo. Dessa vez,

promovendo a "estratégia de futuro" do novo governo Lula que articula a agenda da sustentabilidade ambiental, a neoindustrialização e a inclusão social, onde a agricultura familiar passou a ter papel central, inclusive com financiamento recorde para o setor, como vimos.

Nesse sentido, na cúpula de líderes do G77, em setembro de 2023, na cidade de Havana, Cuba, o presidente Lula reuniu-se com Qu Dongyu, diretor-geral da FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura). O encontro teve participação da China como convidada. Durante a reunião, Lula defendeu uma atuação fina entre Brasil e a FAO "na luta contra a fome e a desigualdade no Brasil e no mundo, além dos esforços voltados à preservação ambiental" (No G77 [...], 2023).

O diretor-geral da FAO respondeu que estava *"honrado"* em se reunir com Lula. Qu Dongyu afirmou que "A FAO está unida ao Brasil na luta contra a fome e a pobreza. Continuaremos trabalhando juntos, alavancando a ciência e a inovação, para alcançar sistemas agroalimentares sustentáveis e proteger o nosso planeta" (No G77 [...], 2023).

Ao receber a presidência temporária do G20[14], em Nova Delhi, na Índia, em 10 de setembro de 2023, a qual exercerá entre 1º de dezembro de 2023 e 30 de novembro de 2024, o presidente Lula estabeleceu como prioridades do grupo o enfrentamento as mudanças climáticas, a reforma da governança internacional, o combate à fome, à pobreza e à desigualdade socioeconômica.

Segundo Lula, a partir do Plano Brasil Sem Fome[15], que reuniu iniciativas para reduzir a pobreza e a insegurança alimentar no país, ele buscará como presidente do G20 lançar:

> [...] uma Aliança Global contra a Fome. Esperamos contar com o apoio e o engajamento de todos vocês para construirmos um mundo cada vez menos desigual e mais fraterno, e nos reconhecermos, de fato, como uma grande família, que não deixa ninguém para trás

[14] O G20 reúne representantes de 19 países e da União Europeia, nações que representam cerca de 80% da economia global.

[15] O Plano Brasil Sem Fome articula 80 ações e programas dos 24 ministérios que compõem a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). São 100 metas propostas, a partir de três eixos de atuação: 1º) Acesso à renda, redução da pobreza e promoção da cidadania; 2º) Segurança alimentar e nutricional: alimentação saudável, da produção ao consumo; e 3º) Mobilização para o combate à fome. As ações vinculadas a agricultura familiar, como vimos aqui, estão no eixo de atuação número 2.

(Chade, 2023).

Nessa direção, o lema da presidência do Brasil na frente do G20 será "construindo um mundo justo e um planeta sustentável". Para tanto, Lula alertou que

> Nós não podemos deixar que questões geopolíticas sequestrem a agenda de discussões das várias instâncias do G20. Não nos interessa um G20 dividido. Só com uma ação conjunta é que podemos fazer frente aos desafios dos nossos dias. Precisamos de paz e cooperação em vez de conflitos (Chade, 2023).

O objetivo do presidente Lula é evitar que a agenda social seja contaminada pelo debate geopolítico, especificamente da Guerra da Ucrânia e/ou o início de uma nova Guerra Fria entre Estados Unidos e China. Nesse sentido, na reunião do BRICS, ocorrida em agosto de 2023, Lula disse que "Em poucos anos, retrocedemos em uma conjuntura de multipolaridade benigna para uma que retoma a mentalidade obsoleta da Guerra Fria e da competição geopolítica" (Retrocedemos [...], 2023). Salientou ainda que a 15ª cúpula dos BRICS deveria incluir novos membros ao bloco, como ocorreu, e ampliar o debate sobre agendas de cooperação, entre elas: aprimoramento da governança global; recuperação econômica; cooperação entre países em desenvolvimento; combate à fome; mudança do clima; e transição energética (Retrocedemos [...], 2023).

A ênfase no combate à fome também foi anunciada na participação do presidente Lula na Cúpula da Comunidade das Nações de Língua Portuguesa (CPLP) na ilha de São Tomé e Príncipe que ocorreu no dia 27 de agosto de 2023 (O retorno [...], 2023). O mesmo ocorreu na Reunião do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN)[16] da CPLP (The Community [...], 2023).

[16] "The Strategy, strongly supported by FAO, has as its overall goal to contribute to the eradication of hunger and poverty taking into account a Human Right to Adequate Food approach by strengthening co-ordination among Member States and improving food and nutrition security policies and program governance. For this purpose, Member States have adopted as common principles of their individual and collective action **the construction and reinforcement of legal and institutional frameworks, public policy building and strengthening, and the reinforcement of the need for strong budgetary frameworks.** The regional action is based on three axes: **1 - Strengthen food security and nutrition governance** – Covers the creation and

Novamente, na abertura da 78ª Assembleia-Geral da ONU (Organização das Nações Unidas), em 19 de setembro de 2023, Lula criticou a desigualdade social e afirmou que vencê-la depende da vontade política daqueles que governam o mundo. Reiterou que a maioria dos desafios globais nascem da desigualdade. "A desigualdade está na raiz desses fenômenos ou atua para agravá-los" (Martins; Teixeira; Sobrinho, 2023). Lula lembrou que

> A fome, tema central da minha fala neste Parlamento mundial 20 anos atrás, atinge hoje 735 milhões de seres humanos, que vão dormir esta noite sem saber se terão o que comer amanhã. O mundo está cada vez mais desigual. Os dez maiores bilionários possuem mais riqueza que os 40% mais pobres da humanidade [...]. Somente movidos pela força da indignação poderemos agir com vontade e determinação para vencer a desigualdade e transformar efetivamente o mundo ao nosso redor. [...]. O imperativo moral e político de erradicar a pobreza e acabar com a fome parece estar anestesiado. Nesses sete anos que nos restam, a redução das desigualdades dentro dos países e entre eles deveria se tornar o objetivo-síntese da Agenda 2030 (Martins; Teixeira; Sobrinho, 2023).

Lula lembrou que parte da solução da questão da desigualdade social e da fome passa pelo desenvolvimento sustentável e pelo comprometimento do mundo rico a efetivar a promessa de investimentos a fundo perdido de US$ 100 bilhões por ano à transição ecológica, a qual foi realizada durante a 21ª Conferência das Partes (COP21) da UNFCCC, em Paris que resultou no Acordo de Paris.

A depender do compromisso e da vontade política do terceiro governo Lula, o combate à fome e a desigualdade social no Brasil estará alicerçado a um novo processo de desenvolvimento econômico

improvement of the existing multi-actor dialogue structures in each country, as well as the development of governance structures at the Community level; **Axis 2 - Promote access to food and improve livelihoods of the most vulnerable groups** - Cooperate to provide immediate support to the most vulnerable groups in particular to women and children in a sustainable way in collaboration with United Nations specialized agencies; and **Axis 3 - Increasing the internal food availability based on small producers** – The goal is to stimulate small farmers and fishermen to promote sustainable production models and increase the importance of local diets" (The Community [...], 2023).

inclusivo, ambientalmente sustentável, caracterizado por um movimento de neoindustrialização alicerçado em mudança radical de paradigma tecnológico. Lula parece ter retornado ao poder para atacar os gargalos estruturais do país, evitando que o combate à fome retroceda na nossa história.

Além disso, por meio de uma política externa assertiva 2.0 buscará transbordar as novas experiências que surgirão deste novo projeto de país para o mundo, visando amenizar a fome de 735 milhões de famintos do planeta. A agroexportação brasileira agradece ... Vale a aposta!

## Referências

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA (MAPA). *Presidente anuncia Plano Safra 2023/2024 com financiamento de R$ 364,22 bilhões*. 2023d. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/presidente-anuncia-plano-safra-2023-2024 Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Haddad apresenta o Plano de Transformação Ecológica para acelerar crescimento econômico*. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/agosto/haddad-apresenta-o-plano-de-transformacao-ecologica-para-acelerar-crescimento-economico. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E AGRICULTURA FAMILIAR (MDA). *Programa de Organização Produtiva e Econômica de Mulheres Rurais*. 2023a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11452.htm. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E AGRICULTURA FAMILIAR (MDA). Programa de Aquisição de Alimentos. 2023b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11476.htm#art32 Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E AGRICULTURA FAMILIAR (MDA). *Cartilha Plano Safra da Agricultura Familiar 2023-2024*: mais valor para quem alimenta o Brasil. 2023c. Disponível em: https://www.gov.br/mda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/CARTILHA_PLANOSAFRA.pdf. Acesso em: 10 ago. 2023.

CASTELLS, Manuel. Hacia el estado red? Globalizacion economica e instituciones politicas en laera de la información. Ponencia presentada en el Seminario sobre “Sociedad y reforma delestado”, organizado por el Ministerio de Administracao Federal e Reforma Do Estado, Republica Federativa do Brasil. San Pablo, 26-28 marzo, 1998.

CHADE, Jamil. "Geopolítica não pode abalar combate à fome e clima, diz Lula ao assumir G20". *Uol*, 2023. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2023/09/10/no-comando-do-g20-lula-anuncia-que-prioridade-e-combate-a-fome-e-clima.htm Acesso em: 10 set. 2023.

FAO. *The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Rome, FAO, 2014.

HADDAD defende transformação ecológica para alavancar economia. *Canal Livre*, São Paulo, TV Bandeirantes, 17 set. 2023. Programa de TV.

MARTINS, Leonardo; TEIXEIRA, Lucas Borges; SOBRINHO, Wanderley Preite. Na ONU, Lula diz que extrema direita surge dos escombros do neoliberalismo. *UOL*, 2023. Disponível: https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/09/19/lula-discurso-assembleia-onu.htm. Acesso em: 19 set. 2023.

NO G77, Lula defende maior integração com a FAO no combate à fome. *Poder 360º*, 2023. Disponível em: https://www.poder360.com.br/governo/no-g77-lula-defende-maior-integracao-com-a-fao-no-combate-a-fome/. Acesso em: 16 set. 2023.

O RETORNO do Brasil ao desenvolvimento internacional sob Lula 3.0. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 2023. Disponível em: https://diplomatique.org.br/retorno-do-brasil-ao-desenvolvimento-internacional/. Acesso em: 11 set. 2023.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. A política externa brasileira no governo Lula (2003-2010): um exercício de autonomia pela assertividade. *In*: *ENCONTRO DA ABCP*, 9., Estudos de Política Externa, Brasília, 2014.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista brasileira de política internacional,* v. 48, p. 55-69, 2005.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Estratégias internacionais e diálogo Sul-Sul no governo Lula: alianças duradouras ou coalizões efêmeras? Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças. São Paulo: Editora Unesp; IEEI, p. 313-334, 2006.

PINHEIRO, Letícia A. *Política Externa Brasileira – 1889 à 2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – PENSSAN. *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2022/10/14/olheestados-diagramacao-v4-r01-1-14-09-2022.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

RETROCEDEMOS à "mentalidade obsoleta" da Guerra Fria, diz Lula nos Brics. *CNN Brasil*, 2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/retrocedemos-a-mentalidade-obsoleta-da-guerra-fria-diz-lula-nos-brics/. Acesso em: 08 set. 2023.

ROZA, Gabriele. Para onde a regularização fundiária está apontando? *Heinrich-Böll-Stiftung Foundation*, Rio de Janeiro, 2022b. Disponível em: https://br.boell.org/pt-br/2022/10/13/solucao-e-regularizacao-fundiaria. Acesso em: 10 ago. 2023.

ROZA, Gabriele. Políticas públicas de fortalecimento agricultura familiar sob ataque. *Heinrich-Böll-Stiftung Foundation*, Rio de Janeiro, 2022a. Disponível em: https://br.boell.org/pt-br/2022/10/13/desestruturacao-das-politicas-publicas-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar. Acesso em: 10 ago. 2023.

SURPRESAS recentes podem indicar que PIB potencial brasileiro é maior do que se pensava, diz Guilherme Mello à CNN. *CNN Brasil*, 2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/surpresas-recentes-podem-indicar-que-pib-potencial-brasileiro-e-maior-do-que-se-pensava-diz-guilherme-mello-a-cnn/. Acesso em: 08 set. 2023.

THE COMMUNITY of Portuguese Speaking Countries Food Security and Nutrition Strategy: Knowledge sharing and multi-stakeholder governance for fighting hunger. *Social Protection*, 2023. Disponível em: https://socialprotection.org/discover/blog/community-portuguese-speaking-countries-food-security-and-nutrition-strategy-knowledge. Acesso em: 11 set. 2023.

# Capítulo 2

# Cooperação Alimentar Humanitária do Brasil: de uma política inovadora à tradicional política da ajuda alimentar

*Thiago LIMA* [1]

## 1 Introdução

Os governos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT), estavam empenhados em fazer do Brasil um líder global na luta contra a fome. De fato, o Brasil se tornou uma voz importante nesse campo sob o emblema do Programa

1 Thiago Lima, é Professor de Relações Internacionais na Universidade Federal da Paraíba, Joao Pessoa, PB, Brazil (tlima@ccsa.ufpb.br) ORCID ID: orcid.org/0000-0001-9183-3400.

Uma versão deste texto foi publicada em Lima, T. "Brazil's humanitarian food cooperation: from an innovative policy to the politics of traditional aid." Agrarian South: Journal of Political Economy 10, no. 2 (2020): 249-274. doi: https://doi.org/10.1177/2277976020970771. Agradeço à Agrarian South por autorizar a publicação desta versão em português.

https://doi.org/10.36311/2023.978-65-5954-419-6.p49-82

Fome Zero e um relevante fornecedor de cooperação internacional técnica e humanitária no campo da segurança alimentar e nutricional (Leite; Suyama; Waisbich; Pomeroy, 2014; Tambourgi, 2016). Este capítulo se concentra na cooperação humanitária alimentar (2003-2016). O Brasil havia doado alimentos para o exterior em ocasiões anteriores, mas uma política institucionalizada de ajuda alimentar humanitária foi algo inovador em sua história. A magnitude dessa política também era notável, uma vez que o país se tornou um dos cinco maiores doadores para o Programa Mundial de Alimentos (PMA), embora apenas por alguns anos.

Este capítulo tem dois objetivos principais: i) examinar porque o Brasil desempenhou esse papel específico em assuntos humanitários; e ii) contribuir para o entendimento sobre porque o fez de maneira controversa. Se havia muitas maneiras de ser um protagonista nas questões de segurança alimentar internacional, por que esses governos do PT escolheram doar partes dos estoques de alimentos do Estado, quando especialistas consideram que esse tipo de ajuda - chamada de "ajuda alimentar vinculada" - tem mais desvantagens do que vantagens (Barrett; Maxwell, 2005; Clay; Stokke, 2000; Clapp, 2012)?

É altamente consensual que a ajuda alimentar internacional foi uma pedra angular do segundo Regime Alimentar (1940-1970) (Friedmann, 1982; McMichael, 2013). A ajuda alimentar vinculada era usada para desovar excedentes criados pelos complexos agroindustriais altamente subsidiados - primeiro pelos EUA e depois também por outros países do Norte - e era amplamente aceita pelos governos do Terceiro Mundo por razões humanitárias, econômicas ou de projeto de desenvolvimento. No entanto, a ajuda alimentar internacional perdeu centralidade com o declínio do segundo Regime Alimentar. Muitos fatores parecem ter diminuído o papel da ajuda alimentar desde a década de 1970: o desmantelamento das estruturas do sistema de Bretton Woods (Friedmann, 2009), as transformações do regime multilateral de comércio, as crises fiscais dos países desenvolvidos, a profissionalização da assistência humanitária, as reformas dos regimes de ajuda externa e de ajuda alimentar, o fim dos imperativos estratégicos da Guerra Fria, entre outros (Barrett; Maxwell, 2005; Clapp, 2012; Lancaster, 2007). Em relação aos principais atores,

uma mudança notável é que, desde a década de 1990, doadores tradicionais como Austrália, Canadá e União Europeia ‹desvincularam› sua ajuda alimentar de seus próprios estoques de alimentos e começaram a comprar alimentos nos mercados próximos às populações a serem assistidas (Clapp, 2012). Esse desvinculamento é em grande parte resultado desses fatores.

Os Estados Unidos, no entanto, continuam a doar uma quantidade significativa de alimentos comprados em seu território nacional e a entregá-los em navios dos EUA. Na verdade, os presidentes Bush Jr. e Obama tentaram reformar o sistema para 'desvincular' a ajuda alimentar, como fizeram os outros doadores tradicionais, mas foram bloqueados por interesses protecionistas no Congresso (Diven, 2006; Lima; Dias, 2016). Além dos EUA, outros países como Brasil, China, Índia, Rússia, Arábia Saudita, África do Sul e Coreia do Sul surgiram como "novos doadores" nos anos 2000 (Clapp, 2012). Todos eles foram receptores de ajuda alimentar e agora tendem a fornecer ajuda alimentar em alimentos vinculados e in natura a estrangeiros. A exceção, em ambos os casos, é a Arábia Saudita. Nesse contexto, a análise da experiência brasileira mostra como algumas dinâmicas relacionadas ao segundo Regime Alimentar ainda podem sustentar a ajuda alimentar tradicionalmente vinculada canalizada pelo PMA, ou seja, ajuda alimentar baseada em excedentes eventualmente não vendáveis nos mercados regulares. O papel do PMA como um obstáculo à política preferida do Brasil também é explorado neste artigo e uma avaliação sobre a aproximação do país com aquela Organização Internacional está disponível em outro capítulo deste livro (Lima; Santana, 2020).

No que diz respeito ao design de políticas, estudos sobre ajuda alimentar internacional há muito criticam os potenciais efeitos negativos das doações de comida para os países receptores, algo que surpreende muitas pessoas. No entanto, está suficientemente documentado que a ajuda alimentar pode desestruturar os mercados internos, gerar aumento ou dependência de importações, produzir mudanças nas dietas locais etc. (George, 1978; Portillo, 1987). Claro, a ajuda alimentar pode fazer a diferença entre a vida e a morte em muitos casos e não deve ser demonizada (Ziegler, 2013). Nesse sentido, discussões sobre como desenhar políticas de ajuda alimentar mais eficientes do ponto de vista humanitário,

econômico e de desenvolvimento têm sido realizadas há décadas (Barrett; Maxwell, 2005; Clapp, 2012; Clay; Stokke, 2000). A análise do processo de formulação de políticas brasileiras mostra como a política doméstica interferiu no design da política e demonstra as condições sob as quais o Brasil acabou praticando uma política semelhante à dos doadores tradicionais no segundo Regime Alimentar.

Por fim, este estudo de caso contribui para a compreensão da política contemporânea de ajuda alimentar internacional, pois demonstra por que o Brasil teve que se conformar com as práticas padrão do PMA. Desde o início dos anos 2000, há um debate sobre o poder de atração das instituições internacionais hegemônicas sobre as políticas e recursos dos países doadores emergentes (Manning, 2006; Quadir, 2013; Smith, 2011; White, 2011). Este capítulo mostra que, entre as razões para o Brasil se tornar parceiro do PMA, estavam i) a falta de instrumentos domésticos para realizar a política humanitária por si só e ii) o imperativo de participar do sistema alimentar humanitário com os recursos disponíveis.

Esta pesquisa foi desenvolvida a partir de uma perspectiva pluralista da análise de política externa (Hudson, 2007; Moravcsik, 1997). Investiguei como três variáveis independentes – interesses, ideias e interações de atores domésticos – mediadas por duas variáveis intervenientes – instituições e processos políticos – moldaram a política externa (variável dependente). Coletei evidências e informações sobre essas variáveis por meio de fontes primárias, como memorandos oficiais e relatórios, leis, projetos de lei e registros de debates parlamentares. Também conduzi entrevistas semiestruturadas com agentes de diferentes níveis: desde os principais formuladores de políticas até aqueles que as implementam diariamente; com representantes do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e do PMA. Onze entrevistas ocorreram pessoalmente, em Brasília, e duas por videoconferência. É importante enfatizar que os entrevistados tinham opiniões diferentes sobre a política em termos de protocolos, eficácia e entusiasmo. Portanto, a série de entrevistas não pode ser classificada como tendenciosa a favor ou contra a política. Na verdade, a maioria dos entrevistados refletiu criticamente sobre o processo político, seus objetivos e resultados.

Reuni informações secundárias de fontes de mídia e conduzi uma revisão de literatura principalmente para formar o contexto e para traçar as direções gerais da política externa brasileira. Embora haja muitos estudos sobre a cooperação técnica do Brasil, não consegui encontrar nenhum artigo que examinasse a formulação de políticas de ajuda alimentar internacional em revistas acadêmicas.

O texto está organizado da seguinte forma: a seção 1 apresenta números oficiais e conceitos relacionados à ajuda humanitária em alimentos do Brasil. A seção 2 apresenta os principais atores, interesses e ideias subjacentes à política. A seção 3 descreve três fases diferentes da formulação de políticas durante o período de 2003 a 2016. A seção 4 analisa interesses, ideias e instituições no processo de formulação de políticas. A última seção apresenta algumas considerações sobre o papel do Brasil na ajuda alimentar humanitária e seu futuro.

## 2 Alguns números e conceitos da ajuda humanitária em alimentos do Brasil

É muito difícil analisar sistematicamente os dados sobre a cooperação humanitária brasileira (Tambourgi, 2016). Não existe um banco de dados unificado, os relatórios das burocracias não são divulgados regularmente e as metodologias podem diferir. O objetivo desta seção é apenas apontar a mudança no tipo de alimentos doados ao longo do período com base nos dados disponíveis. Essa mudança resultou do fracasso da política social e da Cooperação Sul-Sul pretendidas, e na prevalência de políticas tradicionais e formas de ajuda alimentar vinculada que privilegiaram o grande agronegócio.

O modelo brasileiro de ajuda alimentar humanitária foi baseado principalmente na doação de estoques públicos nacionais. Era uma forma de ajuda alimentar vinculada[2] originalmente imaginada para conectar os programas de segurança alimentar direcionados aos agricultores familiares

[2] Para um debate sobre os prós e contras da ajuda alimentar vinculada, ver Barrett, Maxwell (2005), Clay e Stokke (2000), Clapp (2012).

no país com as necessidades humanitárias no exterior. No entanto, por razões discutidas nas seções seguintes, a maior parte das doações acabou vindo do agronegócio em larga escala.

Antes de apresentar alguns números oficiais, uma nota conceitual: 'agricultor familiar' e 'agronegócio em larga escala' são termos que podem ser usados para descrever dois atores claramente distintos, mas que ainda assim são imprecisos. A literatura é evidente sobre os diferentes estilos de agricultura e as conexões extra-agrícolas que cada termo pode ter em diferentes países (Schneider, 2014). Por exemplo, Niederle (2018) fornece dados contemporâneos e exemplos dos diferentes tipos de pequenas e grandes propriedades familiares e agronegócios e os utiliza para criticar a abordagem homogeneizadora das perspectivas do Regime Alimentar. Além disso, há diferentes discursos em disputa dentro e ao redor de cada termo também (Cabral; Favareto; Mukwereza; Kojo, 2016).

Tendo em mente as tensões conceituais, usarei os termos 'agricultor familiar' e 'agronegócio em larga escala' para distinguir duas alternativas gerais. Primeiro, agricultor familiar é a unidade que se enquadra na Lei 11.326 de 2006 para fins de política pública. Deve ter as seguintes características:

> 1) Não deter, em nenhuma capacidade, uma área maior do que os quatro módulos fiscais; 2) Utilizar, predominantemente, a mão de obra familiar nas atividades econômicas de seu estabelecimento ou empresa; 3) Ter uma porcentagem mínima de renda familiar proveniente das atividades econômicas do estabelecimento ou empresa; 4) Dirigir o estabelecimento ou empresa com a família. (Brasil, 2006).

A Lei também considera como agricultores familiares: extrativistas, pescadores, piscicultores, trabalhadores florestais, quilombolas e povos indígenas, sob certas especificações. Em segundo lugar, além desses critérios legais, os formuladores de políticas entrevistados frequentemente associam agricultores familiares aos assentados dos programas de reforma agrária, que vêm de uma história de marginalização e de associação com

movimentos sem-terra (Fernandes, B., 2013). Em outras palavras, quando me refiro a agricultores familiares, não tenho em mente aquelas unidades de produção pequenas altamente capitalizadas, geridas sob princípios corporativos e integradas aos complexos agroindustriais. Por outro lado, por agronegócio em larga escala, quero dizer unidades que produzem monoculturas em grandes extensões de terra, usando técnicas intensivas em capital e principalmente trabalhadores contratados.

Vamos aos números oficiais. A principal fonte da ajuda alimentar brasileira eram os estoques do Estado. Quase todos eles vinham da instituição pública chamada Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Uma parte residual vinha dos Ministérios da Saúde, do Desenvolvimento Social e da Reforma Agrária (Fernandes, A., 2013). Os alimentos doados até 2010 eram principalmente compostos por grãos e alimentos comerciais e industrializados diversificados que já estavam nos estoques públicos para emergências nacionais (CONAB, 2011)[3]. Note-se que até 2010 arroz e feijão não estavam na lista e o milho in natura era uma pequena parte das doações. A partir de 2011, os dados mostram que feijão, milho e arroz se tornaram os únicos alimentos doados (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], Agência Brasileira de Cooperação [ABC], 2016). Foi quando o Brasil se tornou um dos cinco maiores doadores do mundo.

O Brasil também praticava a ajuda alimentar desvinculada, ou seja, comprava alimentos no exterior para atender a emergências humanitárias no exterior (Ministério das Relações Exteriores [MRE], 2009). No entanto, o orçamento do Ministério das Relações Exteriores (MRE) era muito limitado para tornar isso uma prática padrão. Além disso, o objetivo principal era vincular os agricultores familiares brasileiros às populações internacionais famintas, e isso deveria ser feito por meio da doação de alimentos provenientes de estoques nacionais compostos por alimentos adquiridos de agricultores familiares. No entanto, além do orçamento reduzido para ações humanitárias, a legislação brasileira tornava extremamente difícil para o MRE comprar e entregar alimentos do exterior. Essas limitações, como veremos mais adiante, foram fundamentais para as parcerias entre o Brasil, o PMA e os governos estrangeiros.

3 Entrevista ao autor: funcionário da CONAB 1 e CONAB 2.

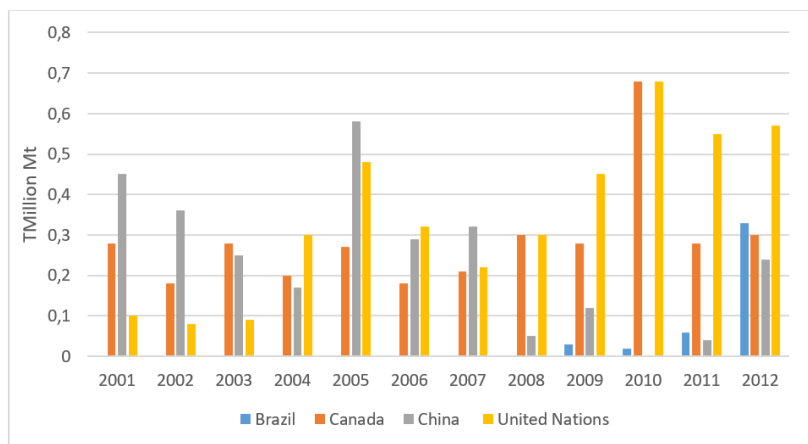
O valor gasto com frete para o transporte de alimentos e medicamentos em 2011-2013 pelo Brasil e seus parceiros (PMA e governos estrangeiros) totalizou R$ 319,1 milhões (USD 136,3 milhões), dos quais R$ 3 milhões (USD 1 milhão) foram pagos pelo MRE e R$ 97 mil (USD 33,7 mil) pelo Ministério da Saúde. Em comparação, o valor monetário dos alimentos doados totalizou R$ 280,6 milhões (USD 97,6 milhões) e todas as contribuições financeiras brasileiras para agências e operações humanitárias somaram R$ 77,3 milhões (USD 26,9 milhões) (IPEA; ABC, 2016).

Críticos da ajuda alimentar vinculada geralmente argumentam que muito dinheiro é gasto com frete. Se os alimentos fossem adquiridos em mercados mais próximos das populações-alvo, o dinheiro economizado com o transporte poderia ser convertido em mais alimentos (Clay; Riley, 2005; Clapp, 2012). No entanto, se os países em desenvolvimento doadores podem ter limitações orçamentárias para o frete, podem ter muitos alimentos disponíveis para doação. Especialistas, como Ziegler (2013), argumentam que deixar esses alimentos fora do circuito humanitário seria desumano.

O PMA (2013, p. 12) relatou que o Brasil se tornou um dos cinco maiores doadores de alimentos in natura em 2012, junto com os EUA, Canadá, Japão e China, respondendo por 70% das entregas de ajuda alimentar do PMA. Os EUA são historicamente o maior contribuinte desde a Segunda Guerra Mundial. Em 2001, por exemplo, doou 6 milhões de toneladas de alimentos para o PMA, enquanto o Japão, o segundo maior doador, contribuiu com 1 milhão de toneladas, seguido pela China (450 mil toneladas) e Canadá (300 mil toneladas). Em 2012, os EUA reduziram drasticamente suas contribuições para 2,2 milhões de toneladas, mas ainda eram muito maiores do que as do Japão (0,5 milhão de toneladas). Naquele ano, o Brasil teria contribuído com 334.000 toneladas, tornando-se assim o terceiro maior doador de alimentos in natura do PMA (Figura 1)[4]. Esses dados diferem consideravelmente dos

[4] O “2012 Food Aid Flows” foi o último relatório deste tipo emitido pelo PMA. O PMA afirma em seu site (https://www1.wfp.org/fais) que, “para refletir melhor a mudança global da ajuda alimentar para a assistência alimentar”, o “PMA descontinuou seu Sistema Internacional de Informação sobre Ajuda Alimentar (INTERFAIS) e a coleta de dados de fluxo de ajuda alimentar global”. Portanto, não consegui encontrar números comparativos das contribuições de alimentos em espécie para o PMA após 2012.

registros oficiais brasileiros de cooperação humanitária, que relatam a doação de 309.312 toneladas de alimentos de 2011 a 2013 e 29.627 toneladas de 2014 a 2016 (IPEA, ABC, 2016, 2018[5]). No entanto, fica claro que houve um pico nas contribuições.

Figura 1 - Terceiro, quarto, quinto e sexto maiores doadores para o PMA, 2001-2012.

Fonte: PMA (2013)

## 3 O Programa Fome Zero: a estratégia de dois caminhos e a necessidade de cooperação internacional

A política brasileira de ajuda alimentar internacional não pode ser compreendida fora do escopo do Programa Fome Zero (PFZ) (Aranha, 2010; Tomazini; Leite, 2016). As raízes do PFZ estavam profundamente relacionadas a movimentos sociais, pesquisadores acadêmicos e outros atores reunidos em torno da agenda do PT (Albuquerque, 2013). Embora o PFZ fosse uma proposta de estratégia de política nacional, seus princípios eram considerados de interesse universal, como um Direito Humano. Para realizar esse Direito Humano, qualquer governo deveria ter as ferramentas apropriadas e espaço político para intervir no mercado, desafiando assim o contexto internacional neoliberal dominante (Graziano

[5] Relatórios oficiais anteriores não mostram números em toneladas de doações de alimentos em espécie.

da Silva, 2009). Nesse sentido, a cooperação internacional (incluindo a humanitária) era vista - não exclusivamente - como uma estratégia para reunir apoio estrangeiro para políticas estatais intervencionistas. O apoio de governos estrangeiros, ONGs, Organizações Internacionais e outras sociedades civis fortaleceria o poder brando (*soft power*) do Brasil para promover uma nova visão de combate à fome globalmente. A eleição e reeleição dos brasileiros José Graziano da Silva para o cargo de Diretor-Geral da FAO (2012-2015/2016-2019) e Roberto Azevêdo para Diretor-Geral da OMC (2013-2017/2018-2021) são evidências do *softt power* que o Brasil acumulou no campo agroalimentar. O caso de Graziano é de extrema importância, pois ele foi uma das mentes principais por trás do PFZ antes do PT assumir a Presidência em 2002 e, uma vez que Lula assumiu o cargo, Graziano foi o Ministro encarregado de colocar o PFZ em ação (janeiro de 2003 a janeiro de 2004).

O PFZ tinha uma estratégia de dois caminhos (Brasil, 2013). Um deles era promover as chamadas "políticas estruturantes", como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio do qual o governo compra produtos de agricultores familiares para, por exemplo, servir refeições em hospitais e escolas (Grisa *et al.*, 2010; Peraci; Bittencourt, 2010). As políticas estruturantes eram necessárias para que agricultores e comunidades pobres tivessem mais resiliência, renda e também para diversificar o suprimento local de alimentos por razões nutricionais. O outro caminho eram as políticas emergenciais para resolver a insegurança alimentar imediata das populações vulneráveis. Programas como o Bolsa Família e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) são exemplos que combinam ambas as estratégias (Takagi, 2010). Eles oferecem maneiras imediatas de acessar alimentos fornecendo dinheiro e refeições escolares, enquanto promovem a educação básica – uma política estruturante. O primeiro exige que as mães mantenham as crianças na escola e com suas vacinas atualizadas (outra política estruturante) para receber a bolsa, e o segundo serve refeições preparadas com alguns ingredientes adquiridos de agricultores familiares locais na escola. A aquisição estável de alimentos de agricultores familiares locais por meio de mercados institucionais também é uma política estruturante.

Tanto os governos de Lula quanto os de Dilma trabalharam para consolidar o PFZ em leis e regulamentos. A Lei 11.346 de 2006 criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. No que diz respeito à cooperação internacional, o artigo 6 estabeleceu que "o Estado brasileiro deve se empenhar em promover cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada em nível internacional". O Decreto 7.272 de 2010 estabelece que a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional tem como um de seus "objetivos específicos (...) - [a] incorporação na política do Estado do respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada, incluindo o acesso à água, e promovê-los no âmbito das negociações e cooperação internacionais". O mesmo decreto estabelece que a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), junto com o CONSEA[6], deverá incluir no primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional as diretrizes para "assistência humanitária internacional e cooperação Sul-Sul em segurança alimentar e nutricional".

Nesse contexto, a Coordenação-Geral de Ações de Combate à Fome (CGFome) do MRE adotou o conceito de "cooperação humanitária estruturante". Fundamentalmente, isso significava que a doação de alimentos deveria fazer parte de algum objetivo de construção de estrutura sempre que possível. Geralmente, as ações humanitárias são medidas paliativas destinadas a aliviar uma catástrofe urgente. No entanto, a intenção da CGFome era fornecer recursos que pudessem também construir resiliência local. Por exemplo, o Brasil doou sementes de verduras em alguns casos, para que as pessoas pudessem cultivar parte de sua própria comida, mesmo em campos de refugiados. Nesse sentido, a aquisição de alimentos próximos aos desastres também poderia ser uma cooperação humanitária estruturante se ajudasse a construir resiliência nos mercados locais estrangeiros.

---

6 O CONSEA É um comitê assessor ao presidente e um dos principais pilares do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. é composto por 1/3 de representantes do governo e 2/3 de representantes da sociedade civil. O CONSEA foi reativado pelo presidente Lula em 2003 e extinto pelo presidente Bolsonaro em 1º de janeiro de 2019. Foi novamente reativado pelo governo Lula em 2023. A CAISAN é composto exclusivamente por representantes do governo. Sua missão é desenhar, coordenar e monitorar políticas públicas inspiradas nas diretrizes do CONSEA.

O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi publicado pela primeira vez em 2011 (CAISAN, 2011, p. 106). Entre suas prioridades estavam: i) elaborar um quadro jurídico sobre a prestação de cooperação humanitária internacional pelo Brasil; ii) expandir ações que protegem, promovem e fornecem o Direito Humano à Alimentação Adequada em operações humanitárias internacionais por meio de ações de emergência, complementadas por iniciativas destinadas a contribuir para a autonomia e a soberania alimentar de países estrangeiros e; iii) promover a assistência humanitária internacional, por meio da doação de alimentos provenientes dos estoques públicos nacionais localizados no Armazém Humanitário Internacional, a países vitimados por eventos socioambientais adversos.

Vale ressaltar que, em 2011, a ajuda humanitária alimentar já se encontrava em níveis históricos. No entanto, o Plano refletiu a necessidade crucial de um marco regulatório adequado. O CAISAN relatou em 2013 que estava "na fase final de elaboração de um quadro regulamentar para a prestação de assistência alimentar internacional" (CAISAN, 2013, p. 104), mas não encontrei esse novo quadro. Na verdade, a próxima seção do trabalho aponta que a falta desse marco regulatório foi crítica para o desenho da política ao longo dos anos.

Tanto um diplomata da CGFome, quanto um gerente da CONAB afirmaram em entrevista que a espinha dorsal da política alimentar humanitária era doar produtos adquiridos de agricultores familiares brasileiros sempre que possível. A CONAB deveria adquirir alimentos por meio do PAA ou usar os estoques do PAA. Fazendo isso, ambos os servidores afirmaram que uma população estrangeira receberia ajuda enquanto apoiava os agricultores familiares no Brasil. Isso seria uma cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, proporcionando benefícios para ambas as partes. Ou seja, ao contribuir com parceiros estrangeiros, seria legítimo para um doador em desenvolvimento trabalhar em seus próprios problemas de pobreza e alimentação[7] (Milani, 2012). Além disso,

7 Na cooperação para o desenvolvimento Norte-Sul, as convenções internacionais proíbem o país desenvolvido de obter objetivamente vantagens da cooperação com países não desenvolvidos.

o PFZ seria plenamente contemplado: a estratégia de dois caminhos mais a cooperação internacional.

No entanto, a realidade se revelou muito diferente. Desde a intenção original até o resultado geral da política, a falta de um marco regulatório adequado levou a política na direção das operações tradicionais de ajuda alimentar, ou seja, a doação de commodities adquiridas dos excedentes de agricultores em grande escala. É importante ressaltar que nem toda a ajuda alimentar provinha de agronegócios em grande escala. No entanto, a maior parte dela, que consistia em arroz e uma grande quantidade de milho, vinha dessas fontes. As doações de feijão e outros alimentos provavelmente vinham de agricultores familiares e cooperativas. O leite em pó vinha de cooperativas de agricultores[8].

É importante destacar que a pesquisa não encontrou um interesse original do governo ou do Congresso em apoiar as exportações de agronegócios em grande escala, nem um interesse de agronegócios em grande escala em se livrar de excedentes por meio de ajuda alimentar inicialmente. No caso brasileiro, e ao contrário das principais razões para a ajuda alimentar no segundo Regime Alimentar (Friedmann, 1982), a origem estava enraizada no fomento à agricultura familiar. Em termos de formulação de políticas, os burocratas foram os principais atores, especialmente a CGFome do MRE. A próxima seção, no entanto, demonstra que o apoio da Frente Parlamentar da Agricultura (FPA)[9], que representa em grande parte o agronegócio em grande escala no Congresso, foi fundamental para o Brasil se tornar um grande protagonista nos assuntos humanitários.

8 Essas cooperativas não eram compostas por assentados pobres da reforma agrária. Alguns deles estavam bem estabelecidos no negócio de laticínios. Entrevistas com gerentes da CONAB e com diplomata do MRE.

9 A Frente Parlamentar Agropecuária é popularmente conhecida como "Bancada ruralista". Trata-se de um "grupo institucionalizado de congressistas – estimados entre 120 e 200 – que geralmente defendem os interesses de latifundiários, fazendeiros e pecuaristas [...]. Muitos membros são eles próprios detentores de propriedades significativas, enquanto outros estão ligados ao lobby agrícola ou a interesses fundiários ricos e poderosos" (Welch, 2017, p. 1). Para um exame das alianças e contradições do PT com o FPA, ver Welch (2017), Leite (2016) e Sauer e Meszáros (2017).

## 4 A luta pela institucionalização e a política do possível

O período de 2003 a 2016 pode ser dividido em três fases diferentes nas quais a CGFome lutou por um marco regulatório adequado para implementar sua política preferida. A análise evidencia que a política foi um processo de "ajustar enquanto faz" em vez de uma política rigorosamente planejada posta em prática com os recursos financeiros e institucionais apropriados. Para usar um antigo ditado brasileiro - foi "consertar o pneu com o carro andando". Esta seção também mostrará a centralidade da CGFome no processo.

### 4.1 2003-2006

Duas dinâmicas em diferentes níveis de análise são fundamentais. A primeira e mais geral foi a abertura do processo de formulação de políticas no nível federal para atores ligados à agricultura familiar durante o mandato de Lula (Leite, 2016). A abrangente agenda social de Lula teve importantes apoiadores e *constituencies* na reforma agrária e nos movimentos de agricultura familiar, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). O presidente Lula concedeu acesso institucional de alto nível a esses grupos por meio de canais relevantes (Albuquerque, 2013; Brasil, 2013). O mais importante foi o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criado em 1999 e fortalecido após 2003. Sob a liderança de Lula, o MDA passou a fazer parte do processo de formulação de políticas de comércio exterior, com a missão de defender os interesses de agricultores familiares e populações rurais em negociações internacionais. O todo-poderoso Ministério da Agricultura – que representa principalmente o agronegócio em grande escala – teria um rival agrário no governo federal pela primeira vez (Fernandes, I., 2010). O CONSEA foi instituído como um comitê consultivo ao Presidente para assuntos relacionados ao Direito Humano à Alimentação Adequada e Nutrição, e tinha o mandato de monitorar e emitir pareceres sobre negociações internacionais.

Embora Lula e Dilma tenham fornecido incentivos relevantes para a agricultura familiar, ambos os presidentes não avançaram na agenda de reforma agrária com redistribuição de terras. Ambos também estavam profundamente alinhados com os interesses do agronegócio em grande escala (Leite, 2016; Sauer; Meszáros, 2017; Welch, 2017)[10]. No entanto, nos governos do PT, atores comprometidos com a agricultura familiar tiveram acesso institucional à mesa de formulação de políticas, incluindo a do MRE. Criada em 2004, a CGFome do MRE foi responsável por defender e promover no exterior políticas inspiradas no PFZ. Esta foi uma inovação institucional, uma vez que a tradição e o espírito do MRE estão mais associados às classes urbanas mais ricas e ao agronegócio do que aos pobres rurais[11]. Isso nos leva à segunda dinâmica mencionada anteriormente: o papel do coordenador da CGFome, Milton Rondó. Seu papel individual foi de importância única para toda a trajetória da CGFome e, portanto, para a política alimentar humanitária brasileira no período coberto por esta pesquisa. Rondó foi convidado a integrar os altos escalões do MRE após Lula assumir a Presidência. Ele tinha boas relações com Samuel Pinheiro Guimarães, o Secretário-Geral do MRE, uma posição abaixo apenas do Ministro. Foi a proposta de Rondó instalar uma Coordenação-Geral de Ações de Combate à Fome (CGFome), um órgão que seria o braço internacional do Programa Fome Zero no MRE. A CGFome foi formalmente criada em 1º de janeiro de 2004 e inserida no topo do organograma do MRE. Essa posição incomum deu a CGFome acesso direto ao Secretário-Geral do MRE, Guimarães, e ao Ministro Celso Amorim. Rondó ele próprio tinha algum acesso direto aos presidentes Lula e, em menor medida, Rousseff.

Alguns eventos críticos contribuíram para moldar o papel da CGfome na cooperação humanitária de alimentos: o golpe de estado em 2004 no Haiti e a Guerra no Líbano em 2006, quando muitos brasileiros

[10] "O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento tem sido historicamente um espaço de negociação, formulação e implementação de políticas públicas voltadas aos interesses e necessidades específicas da agricultura comercial. O objetivo fundamental do Ministério do Desenvolvimento Agrário tem sido a criação de programas para agricultores familiares, assentados de projetos de reforma agrária, comunidades tradicionais e ribeirinhas, extrativistas e assim por diante – algo relativamente recente no caso brasileiro" (Leite, 2016, p. 67).

[11] Entrevistas com diplomatas e estagiários da CGFome.

tiveram que ser evacuados. O MRE percebeu que o Brasil não tinha uma estrutura adequada para lidar com operações humanitárias em grande escala (Amorim, 2016). Em 2004, o Brasil já coordenava a operação de manutenção da paz da ONU no Haiti (MINUSTAH), o que naturalmente impunha obrigações em relação à ajuda humanitária ao povo haitiano. No entanto, o trabalho humanitário – não apenas com alimentos – da CGFome realmente começou com as enchentes no Equador, Bolívia e Suriname na primeira metade de 2006 (Fernandes, 2013a). Essas experiências eram muito novas para os diplomatas que as gerenciavam. Eles não tinham treinamento ou expertise prévios em operações humanitárias em grande escala, e os protocolos não estavam disponíveis. Isso quer dizer que, por um lado, os funcionários brasileiros e a CGFome fizeram um importante trabalho humanitário por improvisação. Por outro lado, improvisar dificilmente é a melhor maneira de fornecer assistência humanitária. Como parte das lições aprendidas sobre a falta de coordenação intragovernamental para formular e implementar políticas humanitárias, a CGFome conseguiu criar uma Força-Tarefa Interministerial de Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI) por meio de Decreto Presidencial de 21 de junho de 2006.

À medida que a estrutura burocrática e os procedimentos avançavam nesse período, ficou claro que o governo precisava de um marco regulatório adequado para a cooperação humanitária internacional. Na verdade, não havia legislação a respeito, o que representava um grande obstáculo para qualquer tentativa de resposta rápida a emergências. A Constituição brasileira proíbe a doação de qualquer bem público, a menos que explicitamente permitido por lei ou por Medida Provisória. Ambos devem passar pelo Congresso, mas esta última é considerada «muito urgente» de acordo com os procedimentos legislativos e recebe prioridade no Congresso, enquanto o primeiro não tem prazo algum para tramitar. Nesse sentido, a CGFome fez dois movimentos importantes. Primeiro, convenceu o Presidente Lula a apresentar o projeto de lei 737 ao Congresso em 2007. Segundo, pela primeira vez o MRE recebeu uma linha orçamentária para ações humanitárias. Os recursos permitiram a CGFome fazer parte de muitas operações humanitárias no exterior.

## 4.2 2007-2010

O projeto de lei 737[12] tinha como objetivo tornar as ações do governo mais ágeis e adequadas para realizar ações de emergência. O artigo 1º daria ao governo a

> permissão para usar ou doar bens móveis, incluindo alimentos do estoque público do Governo Federal, bem como aqueles que compõem o patrimônio dos órgãos ou entidades da administração pública federal [...], bem como a doação de recursos financeiros.

Em outras palavras, o ambicioso projeto pretendia liberar o governo da edição de uma Medida Provisória (MP) ou da apresentação de um projeto de lei ao Congresso sempre que quisesse doar bens públicos para fins humanitários internacionais.

A demanda pelo projeto pode ser exemplificada pelo caso da MP444 de 2008, que disponibilizou até 45.000 toneladas de arroz, 2.000 toneladas de leite em pó e 500 quilos de sementes de verduras e legumes para Cuba, Haiti, Honduras e Jamaica, em resposta aos desastres climáticos daquele ano. Publicada em 29 de outubro de 2008, a MP444 foi convertida no projeto de lei 11.881 e finalmente instituída como lei em 23 de dezembro de 2008. Se a MP não fosse convertida em lei, seus efeitos cessariam após 60 dias de sua publicação, o que significaria que o governo estaria impedido de enviar mais ajuda humanitária, a menos que outra MP ou uma lei fosse aprovada pelo Congresso. O *timing* é um desafio para planejar assistência adequada às populações afetadas por desastres naturais súbitos. No Haiti, por exemplo, o furacão Hanna deixou centenas de mortos e centenas de milhares necessitados de assistência humanitária no início de setembro de 2008, mas a ajuda brasileira só estava disponível em dezembro.

É importante observar que a Lei 11.881 determinava que a CONAB promovesse o transporte dos alimentos para os destinos finais usando seus próprios recursos ou por meio de parcerias. O governo tentou obter

[12] A íntegra dos autos e documentos estão disponíveis no banco de dados da Câmara dos Deputados. "PL 737/2007 Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos", em https://goo.gl/N5GUj5.

financiamento federal para o transporte no projeto de lei 737, mas não teve sucesso. Posteriormente, o Congresso proibiu explicitamente o governo de pagar pelo transporte internacional de alimentos brasileiros. Isso representou um grande obstáculo para os planos da CGFome, pois limitou muito sua autonomia na implementação da política.

Enquanto a Lei 11.881 era específica para atender alguns casos, o projeto de lei 737 era um quadro geral. Introduzido em abril de 2007, o projeto passou lentamente por quatro comissões legislativas[13] diferentes nos três anos seguintes. Durante esse processo, a oposição considerou que o projeto seria um “cheque em branco” inadequado para o governo e que na verdade poderia disfarçar a ajuda a governos como Cuba, Venezuela e Bolívia[14]. Em maio de 2010, o Deputado Efraim Filho apresentou um recurso apoiado por pelo menos 51 deputados exigindo que o projeto fosse examinado pelo plenário da Câmara antes de ir para o Senado. Desde então, o projeto 737 ficou paralisado. Segundo Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy (2014, p. 57):

> A oposição não se concentrou na doação de alimentos em si, mas em: (1) ser um instrumento para afirmar a imagem internacional do Presidente Lula e sua aliança com países cujos governos foram considerados como não respeitadores dos direitos humanos domésticos; (2) ser um instrumento para promover programas compensatórios no exterior, em detrimento de outras políticas de inclusão social sustentável (como saúde e educação); (3) ser decidido pelo Executivo; (4) a possibilidade de direcionar mercadorias apreendidas no país para assistência humanitária; e (5) a quantidade e tipo de grãos que seriam destinados a outros países, tendo em mente seus impactos nos preços nacionais.

---

[13] O deputado Fernando Coruja (PSC/SC) argumentou, em novembro de 2008, que os estoques públicos de arroz eram “extremamente baixos se comparados com a série histórica de estoques públicos de arroz da Conab de 1987 a 2008” e que os preços elevados atingiriam os consumidores (íntegra disponível em https://bit.ly/2FKjx3r). A seção 3.3 mostrará uma situação contrastante – baixo preço do arroz, grandes estoques públicos e uma grande colheita esperada – que levaria os legisladores da Frente Parlamentar Agrícola a aprovar a doação de estoques públicos para fins humanitários em 2011.

[14] “Oposição: projeto das doações humanitárias é um cheque em branco”. Câmara Notícias, April, 22, 2010, Disponível em: https://bit.ly/2FCZR0d. Acesso em: 23 out. 2023.

Três fatores contextuais devem ser observados. Primeiro, os presidentes Hugo Chávez (Venezuela) e Evo Morales (Bolívia) costumavam ser manchetes nacionais por causa de suas visões socialistas / bolivarianas do mundo. Além disso, a diplomacia amigável do presidente Lula em relação aos vizinhos sul-americanos irritou a oposição, como no caso da nacionalização do gás na Bolívia em 2006, que expropriou propriedades da Petrobras; a negociação em 2009 para elevar as tarifas pagas ao Paraguai pela energia de Itaipu; e o fortalecimento da Aliança Bolivariana das Américas liderada pela Venezuela. Em segundo lugar, o preço do arroz estava alto e os estoques estavam baixos. Embora não haja evidências suficientes para afirmar que esse fator foi uma condição necessária para o destino do projeto, a reversão deste quadro em 2011 o torna uma variável interveniente relevante posteriormente. Em terceiro lugar, ocorreu uma mudança organizacional crítica no MRE. Guimarães deixou seu cargo em outubro de 2009, sendo substituído pelo diplomata de carreira Antonio Patriota. Rondó e Patriota não tinham o mesmo tipo de relação próxima. Isso resultou em alguma perda de influência da CGFome no MRE e nas relações interministeriais. No entanto, a CGFome ainda tinha os ouvidos de Amorim, mas isso mudaria em 2011, quando Patriota o substituiu[15].

Um último ponto deve ser observado para este período: o Presidente Lula não colocou seu peso na batalha pelo projeto de lei 787. Por quê? Foi um sinal da baixa relevância que o governo atribuiu à política? Ou o projeto de lei foi um produto do ativismo da CGFome, não totalmente apoiado pelo núcleo do governo? São questões que esta pesquisa não conseguiu avançar.

## 4.3 2011-2016

Até 2009, a maioria das doações de alimentos brasileiros eram bilaterais e autorizadas por MPs. Após isso, trabalhar com o Programa Mundial de Alimentos (PMA) se tornou a prática regular. Muitos fatores contribuíram para isso. Um deles foi a restrição legal de pagar pelo

[15] Entrevista com diplomatas e funcionários da CGFome.

transporte internacional. Outro foi a conveniência de usar a logística e habilidades especializadas do PMA, o que contrastava com a falta de expertise brasileira[16]. Um terceiro fator foi o próprio interesse do PMA em trazer o Brasil para sua base de doadores[17] (Fernandes, 2013a; Lima; Santana, 2020).

Três funcionários da CGFome comentaram que se o governo tivesse capacidade de pagar pelo transporte internacional, o Brasil não se vincularia tanto à cooperação humanitária ao PMA. As normas do PMA restringiam as preferências da CGFome em termos de diplomacia pública e política doméstica. Por exemplo, os requisitos do PMA em termos de embalagem tornavam praticamente inviável o auxílio alimentar de agricultores familiares, e os protocolos de publicidade limitariam algumas ações destinadas a capitalizar a imagem brasileira. Além disso, os preços cobrados pelo PMA pela logística eram mais altos do que os preços comerciais. Apesar disso, o fato é que a parceria com o PMA foi crucial para a ajuda alimentar humanitária brasileira.

Outra questão que precisa ser abordada é a sequência de leis que tornaram essa política possível. No final de seu segundo mandato, o presidente Lula publicou a MP519 em 30 de dezembro de 2010. O memorando que acompanha a MP519, elaborado em julho de 2010, solicitava 300.000 toneladas de milho, 100.000 toneladas de arroz e feijão, 10.000 toneladas de leite em pó e 1 tonelada de sementes de verduras e legumes. A MP519 foi convertida no projeto de lei 12.429 no primeiro semestre do mandato de Rousseff e aprovada em junho daquele ano[18]. Note-se que a aprovação rápida contrastou com a paralisia do projeto 737. Por quê? Desta vez, a CGFome contou com o apoio ativo da oposição do governo e da Bancada Ruralista.

---

16 Entrevista com funcionários da CGFome.

17 Entrevista com funcionários do PMA.

18 Os documentos disponíveis para esse processo legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado podem ser encontrados, respectivamente, em: CÂMARA DOS DEPUTADOS. “Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos - MPV 519/2010”, Disponível em: https://goo.gl/C1B4VP. SENADO FEDERAL. Acesso em: 23 out. 2023. “MEDIDA PROVISÓRIA nº 519, de 2010”, Disponível em: https://goo.gl/qD3qAs. Acesso em: 23 out. 2023.

Em primeiro lugar, o projeto de lei 12.429 foi analisado por uma comissão conjunta da Câmara dos Deputados em maio de 2011, tendo o Deputado Luis Carlos Heinze (PP/RS) como relator[19]. Surpreendentemente para um político de extrema-direita, seu relatório foi contra três emendas que buscavam priorizar o atendimento a emergências brasileiras em detrimento das estrangeiras. Heinze aprovou a estrutura orçamentária e financeira da proposta, mas emendou as quantidades de alimentos demandadas pela CGFome. A justificativa do deputado é de extrema importância:

> Finalmente, como a presente Medida Provisória nº 519 foi editada em 2010, um período em que não se observou preços muito baixos para o arroz no mercado, causando perda de renda para os agricultores, e os altos preços do milho, que afetam significativamente a produção de suínos e aves, acredito ser adequado, oportuno e necessário ajustar as quantidades a serem doadas desses produtos. Ou seja, reduzir o milho de 300 para 100 mil toneladas e elevar o arroz de 100 para 500 mil toneladas.

Heinze também destacou que "o saco de arroz é avaliado em R$ 18,00 (USD 9,62), enquanto o preço mínimo é de R$ 25,80 (USD 13,79) e seu custo é de R$ 29,90 (USD 15,98)". Como se esperava uma grande colheita para o ano seguinte, a situação seria ainda pior. Portanto, ele argumentou, "é natural que se ajuste a doação de estoques públicos a outros países com estratégias de suporte de preços para produtos agrícolas no mercado interno". Os argumentos de Heinze demonstram alguns dos perigos de vincular a ajuda alimentar aos preços e colheitas do mercado nacional, pois esse tipo de volatilidade limita o planejamento humanitário internacional de longo prazo (Clapp, 2012).

Outros legisladores apresentaram três emendas. i) O Deputado Miro Teixeira (PDT-RJ) pediu um limite de 12 meses, que foi aceito por Heinze. Heinze e Teixeira concordaram que, como a colheita seria apenas em fevereiro de 2012, o prazo de 12 meses seria adequado. ii) Teixeira também exigiu uma emenda - então aceita por Heinze - para garantir que a

[19] Heinze é conhecido por suas posições de extrema direita. Foi eleito o racista do ano de 2014 pela ONG *Survival*. Disponível em: https://bit.ly/2Wsb0I2. Acesso em: 23 out. 2023.

ajuda internacional não comprometesse a assistência eventual no território nacional (anteriormente considerada "desnecessária" por Heinze). Então, iii) o que deveria ser muito polêmico se tornou tranquilo: o Deputado Vicente Cândido (PT/SP) pediu a inclusão de Cuba na lista de receptores, e Heinze aceitou sem debate. O projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 26 de maio.

O projeto de lei 12.429 foi enviado a uma comissão do Senado e a Senadora Ana Amélia (PP/RS) emitiu um relatório positivo em 31 de maio[20]. O Senado aprovou seu relatório e o projeto se tornou a Lei 12.429 em 20 de junho de 2011 – cerca de um ano depois de o projeto 737 ter sido basicamente deixado de lado. Não houve votação nominal e é importante notar que fornecer assistência a países socialistas/bolivarianos era algo fortemente combatido no projeto de lei 737, mas a lei de 2011 fornecia autorização explícita para ajudar Cuba, Bolívia e Coreia do Norte.

A lei não era o que a CGFome originalmente havia planejado. No entanto, era a política possível. Como Rondó disse, era isso ou se abster de ajudar milhares de pessoas famintas desesperadas no exterior[21]. Quanto a avaliação do CONSEA, a lei foi um ato bem-vindo de solidariedade internacional e o Conselho aparentemente não estava preocupado se ela privilegiada agricultores de grande escala[22].

Outra questão que afetou os planos da CGFome estava relacionada aos procedimentos técnicos relacionados à preparação da ajuda alimentar. Dependendo do produto, o PMA só envia alimentos minimamente processados, mas os estoques da CONAB eram compostos por alimentos in natura. Como o Congresso não concedeu orçamento para processar os alimentos, a solução do governo foi realizar uma "operação de compra-venda simultânea" no mercado, por meio da qual a CONAB trocaria, por exemplo,

---

[20] Relatório disponível em https://goo.gl/NpSjVH. Acesso em: 23 out. 2023. Em 2015, o site de Amélia informou que ela estava trabalhando com Rondó, Heinze e arrozeiros para reeditar uma renúncia fiscal do Rio Grande do Sul sobre as operações comerciais relacionadas à parceria humanitária com o PMA. O presidente da Federação das Associações de Rizicultores e diretor do Instituto Riograndense do Arroz ressaltou que a medida foi fundamental por causa dos baixos preços do arroz e que a Lei 12.429 contribuiu para a redução dos estoques. Disponível em https://goo.gl/zWbT2T. Acesso em: 23 out. 2023.

[21] Entrevista ao autor.

[22] Entrevista com representantes do CONSEA.

arroz em casca por arroz descascado já embalado. O problema, de acordo com um funcionário da CONAB, era que esse processo se assemelhava a um leilão público no qual os agricultores familiares dificilmente tinham chances de vencer. Assim, esse mecanismo institucional também desviou a política de seu objetivo original.

No entanto, a CGFome finalmente obteve um marco regulatório para trabalhar. Dois pontos são dignos de nota. Primeiro, a Lei 12.429 permitia auxiliar países não mencionados na Lei, desde que a demanda dos países listados já tivesse sido atendida e as cotas não estivessem esgotadas. Essa cláusula contrasta com a preocupação da oposição em usar a ajuda alimentar para apoiar países socialistas/bolivarianos durante o período de 2007-2010. Em segundo lugar, embora a autorização de 12 meses não fosse ideal, era melhor do que as autorizações específicas concedidas pelos deputados. No entanto, em 2012, a Lei 12.688 revogou qualquer data de expiração. Arnaldo Fernandes (2013) relatou que o Deputado Jerônimo Goergen (PP) do estado do Rio Grande do Sul foi o mentor da emenda e que seus principais motivos eram afetar os preços do arroz e, mais urgentemente, esvaziar os estoques para dar espaço para a nova colheita de arroz (*apud* Fernandes, A., 2013). Mais tarde, com o esgotamento das cotas autorizadas pela Lei 12.429/2011, a continuidade da ajuda alimentar ocorreu por meio da Lei 13.001 de 2014. O Deputado Heinze (PP/RS) propôs uma emenda para expandir em 500.000 toneladas o limite de doações estabelecido na lei de 2011. Nesse caso, houve uma parceria clara entre a CGFome e o Instituto do Arroz do Rio Grande do Sul.[23]

Em resumo, o marco regulatório obtido nesta terceira fase, a parceria com o PMA e a habilidade diplomática da CGFome resultaram em uma política que ganhou destaque pelo novo perfil do Brasil como doador emergente de ajuda humanitária[24]. Paralelamente, o prestígio da CGFome dentro do MFA estava diminuindo. Rondó já havia perdido o apoio institucional de Guimarães em 2009 e depois perdeu o de Amorim em 2011 quando ele deixou o MFA. O Ministro Patriota (2011-2013),

[23] IRGA. "Presidente do Irga recebe ministro Milton Rondó". July 15, 2014. Available at https://bit.ly/2FAcGIM

[24] Deustche Weller (2012). "Brasil eleva ajuda humanitária de olho em maior projeção internacional". Disponível em: https://bit.ly/2HTpKN9.

que não era próximo de Rondó, assim como os seguintes Ministros do MFA, também não eram. Funcionários da CGFome relataram que a perda de influência se manifestou fisicamente, uma vez que o escritório foi transferido do prédio principal do Itamaraty para seu prédio anexo.

Alguns funcionários da CGFome também mencionaram que a perda de prestígio ocorreu devido à intensa oposição de Rondó aos movimentos de protesto nacionais iniciados em junho de 2013 e que culminaram no golpe parlamentar que substituiu Dilma Rousseff pelo Vice-Presidente Michel Temer em 2016. Os diplomatas de carreira tradicionais do MFA não aprovaram a atitude de Rondó nesse processo, deixando-o com poucos aliados no Ministério. Conforme o processo de impeachment avançava, o então presidente interino Temer indicou José Serra como Ministro das Relações Exteriores em maio de 2016. Serra, do PSDB, havia perdido duas eleições presidenciais para o PT em 2002 e 2009, para Lula e Rousseff, respectivamente. Serra encerrou as atividades da CGFome em setembro de 2016.

Para a CONAB, a lei apresentou um dilema: ou ficar fora da cooperação humanitária de alimentos ou adaptar a estrutura de estoques públicos e logística para realizar a nova tarefa. A CONAB escolheu a segunda opção.

A relação com o PMA evoluiu significativamente após 2011. A grande quantidade de alimentos para doação demandava um mecanismo de financiamento estável e uma estrutura organizacional capaz de absorver uma maior diversidade de produtos agrícolas, tornando-se mais eficiente e menos dispendiosa. Em 2011, o PMA e a CGFome concordaram em criar um fundo de doações. Essa decisão representou um desafio importante para o PMA, pois obrigou seus diretores a mudar suas políticas e práticas em relação aos doadores, especialmente em relação a CGFome, o que até então não havia acontecido.

Concluindo, a CGFome liderou a formulação e implementação de políticas humanitárias de alimentos no Brasil. A busca pela institucionalização foi marcada por avanços e retrocessos, mas a institucionalização ocorreu no final de 2011, com a aprovação da Lei

12.429. A política envolveu uma série de atores, incluindo a CGFome, o MRE, a CONSEA, a CONAB e o PMA, que tiveram diferentes graus de influência ao longo do tempo. No entanto, o papel crucial de Milton Rondó na coordenação da CGFome e seu acesso privilegiado ao MRE, bem como sua interlocução com outros ministérios, foram centrais para a construção da política humanitária de alimentos brasileira. A cooperação internacional para alimentos humanitários no Brasil é agora uma política estabelecida, e o país se tornou um ator importante no cenário global de ajuda humanitária. Entretanto, desafios permanecem, como a necessidade de lidar com as oscilações do mercado de alimentos, melhorar a eficiência logística e garantir a transparência e a responsabilidade na implementação da ajuda humanitária.

## 5 Discussão: Interesses, ideias, instituições e o processo

Duas questões orientaram esta pesquisa: por que o Brasil se envolveu na cooperação humanitária de alimentos? E por que a maioria da ajuda alimentar internacional do Brasil estava vinculada? Após identificar os principais atores por trás da política e analisar seus interesses e ideias, é possível afirmar que a política foi criada de forma coerente sob as estratégias do Programa Fome Zero, em suas abordagens nacional e internacional. No entanto, o desenho da política não foi concebido antes que o PT ganhasse a Presidência. Em vez disso, a política foi um trabalho em andamento, motivado por demandas humanitárias concretas, bem como por oportunidades domésticas e internacionais.

Mas por que enviar alimentos do Brasil para o exterior? Apoiar a agricultura familiar, comprando alimentos deles, enquanto ajudava pessoas famintas no exterior, se encaixaria na Estratégia Fome Zero: fortaleceria um programa estruturante de segurança alimentar em casa, ao mesmo tempo em que ajudaria em emergências de fome no âmbito internacional. Embora não fosse recomendado por especialistas críticos da ajuda vinculada, isso se encaixaria na cooperação Sul-Sul de duas vias, pois se esperava que fortalecesse a imagem do Brasil como um ator importante nas questões

alimentares globais, o que era outra parte da estratégia do Programa Fome Zero. No entanto, o governo não tinha recursos orçamentários suficientes para comprar alimentos no exterior para doação na escala prevista para a política, especialmente considerando a alta taxa de câmbio do dólar na época. Portanto, limitações econômicas reforçaram que a política possível era doar o que estava disponível nos estoques dos ministérios e agências, principalmente nos estoques da CONAB.

No entanto, a ideia de comprar alimentos de agricultores familiares brasileiros não funcionou como esperado, e a maioria das doações veio do agronegócio em grande escala. Por quê? i) A ausência de um marco regulatório adequado; ii) falta de apoio político suficiente no Congresso; iii) normas técnicas do PMA que os agricultores familiares não conseguiam atender ou competir com o agronegócio em grande escala. Como a política foi posta em prática sem um marco regulatório adequado para seus propósitos originais, muitos de seus objetivos foram definidos sem os meios para alcançá-los. Isso também explica por que a CGFome não doou mais alimentos comprados nos mercados internacionais: seu orçamento era muito limitado para isso. A busca por uma Lei apropriada de 2007 a 2010 fracassou porque o governo não conseguiu obter apoio político suficiente em um momento em que a) a oposição a Lula era resistente a fornecer qualquer apoio a governos estrangeiros de esquerda; e b) os estoques nacionais de alimentos estavam baixos.

A importância dos estoques de alimentos só ficou clara no processo que levou à aprovação da Lei 12.429 de 2011. Naquele período, os estoques nacionais de arroz estavam altos e os preços estavam baixos. Em sua tese de doutorado, Arnaldo Fernandes (2013, p. 45) concluiu que "o apoio congressual [do PAF] no primeiro semestre de 2011 foi uma contribuição, embora eventual, para a evolução da cooperação humanitária" (Fernandes, A., 2013, p.145). Essa contribuição permaneceu eficaz nas leis de 2012 e 2014. Em 2015, o apoio do agronegócio do arroz foi retirado, pois os preços de mercado estavam altos e os estoques estavam baixos[25].

[25] Entrevista com diplomata da CGFome.

Nesta fase, a experiência brasileira parcialmente se assemelha a dos Estados Unidos: o excesso de grãos, somado aos baixos preços, criou uma força de economia política composta por produtores, burocratas e legisladores que alimentou uma política humanitária ou, como críticos diriam, uma política de *dumping*. As escalas diferem muito entre as operações do Brasil e dos EUA. No entanto, os obstáculos em termos de planejamento humanitário de longo prazo são muito semelhantes.

Nos últimos anos, Canadá e União Europeia desvincularam sua ajuda alimentar, e os EUA passaram por debates internos sobre a desvinculação, mas, como explicou Diven (2006), a economia política dos triângulos de ferro resiste à mudança. Essa questão não estava presente no Brasil. Não encontrei críticas à ajuda alimentar vinculada nos processos legislativos, e não houve sinal de uma coalizão estável e coesa como os triângulos de ferro nos EUA. O que aconteceu foi uma coalizão efêmera. Hipoteticamente, o status da coalizão poderia se transformar em algo mais estável se os agricultores de arroz brasileiros se tornassem estruturalmente superprodutivos, assim como os estoques nacionais de arroz se tornassem frequentemente muito altos.

Após 2010, a coalizão formada pela CGFome, a Bancada Ruralista liderada por legisladores do estado do Rio Grande do Sul, e o agronegócio do arroz era forte o suficiente para aprovar um projeto de lei importante cerca de um ano após a derrota do projeto de lei 737. É importante destacar que a resistência da oposição em cooperar com regimes socialistas/bolivarianos desapareceu, e países como Cuba, Bolívia e Coreia do Norte foram nominalmente incluídos na lei de 2011.

Os procedimentos técnicos do PMA para preparar a ajuda alimentar (embalar e transportar) acabaram limitando o plano original da CGFome. As normas do PMA criaram uma dinâmica dentro da CONAB que os agricultores familiares geralmente não conseguiam atender. O agronegócio em grande escala, por outro lado, estava mais preparado para reunir grandes quantidades de arroz ou milho em sacas padronizadas pelo PMA e entregá-los no porto, onde os navios seriam abastecidos para transporte. Talvez se os agricultores familiares pudessem se organizar melhor e se preparar para

atender às normas do PMA, a política provavelmente se assemelharia mais à preferência original da CGFome.

O PMA desempenha um papel especial nesse debate, pois essa organização foi um dos principais receptores dos recursos dos países doadores emergentes desde os anos 2000. White (2011) e Smith (2011) apontaram várias razões para a proeminência do PMA entre os doadores emergentes, incluindo a relevância da insegurança alimentar na cena internacional devido a recorrentes crises econômicas, ambientais e humanitárias, a boa reputação da organização, as restrições legais e operacionais domésticas que levaram os países a usar os instrumentos do PMA para realizar sua cooperação internacional. Todos esses elementos estavam presentes no caso brasileiro (Lima; Santana, 2020).

## Considerações Finais

Inicialmente, a proposta do governo era conectar a produção de agricultores familiares brasileiros a uma política humanitária internacional. O plano era promover a segurança alimentar e nutricional internamente, apoiando a renda dos agricultores familiares por meio de compras governamentais destinadas a aliviar a fome no exterior. Nesse sentido, a política humanitária internacional também seria uma política social doméstica. No entanto, o governo não conseguiu obter o marco regulatório necessário para esse plano no Congresso Nacional. Em vez disso, o Congresso aprovou uma lei que, na prática, privilegiava a doação de alimentos produzidos por grandes fazendas do agronegócio. O acordo entre os dois poderes permitiu que o Brasil se tornasse um dos principais doadores de alimentos e alcançasse alguns objetivos das políticas sociais do PT, mas resultou em uma política pública muito diferente da intenção original e de curta duração.

E quanto ao futuro dessa primeira experiência brasileira na área de ajuda humanitária de alimentos? A profunda crise econômica iniciada em 2015 foi um grande obstáculo para uma política externa desse tipo. Além disso, a variável independente mudou radicalmente com o golpe

parlamentar de 2016 e, ainda mais, com o governo do Presidente Jair Bolsonaro, que assumiu o cargo em 2019.

No entanto, a experiência sugere que, se os estoques nacionais de grãos crescerem e os preços despencarem, as doações de alimentos do Brasil podem ser impulsionadas novamente. A questão é se Brasília encontraria países ou organizações internacionais dispostos a pagar pela logística se o poder diplomático do Presidente e de seus Ministros estiver baixo. O caso também mostrou que ter uma força burocrática comprometida no governo pode ser muito importante para transformar ideias em políticas.

Finalmente, tendo em mente os problemas da ajuda vinculada, os formuladores de políticas e o público devem avaliar se a doação de alimentos dos estoques nacionais, seja dos agricultores familiares ou do agronegócio em grande escala, é uma maneira desejável de estabelecer uma política internacional de alimentos humanitários confiável e eficiente, bem como um programa viável para promover a agricultura familiar no país. Estudos de caso comparativos sobre as experiências de doadores emergentes de ajuda alimentar humanitária podem ajudar a esclarecer essa questão.

## Referências

ALBUQUERQUE, Felipe L. R. de. *Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010)*. 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

AMORIM, Celso. A cooperação humanitária do Brasil: testemunhos e reflexões. *In:* MÉDICOS SEM FRONTEIRAS (ed.). *Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil*. Rio de Janeiro: Médicos sem fronteiras, 2016.

ARANHA, Adriana Veiga. Fome Zero: a project turned into a government strategy. *In*: GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI; Mario Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão (org). *The Fome Zero (Zero Hunger) Program:* the Brazilian experience. Brasília: MDA, 2010.

BARRETT, Christopher B.; MAXWELL, Daniel G. *Food aid after fifty years*: recasting its role. New York: Routledge, 2005.

BRASIL, Pilar Figueiredo. *O Brasil e a insegurança alimentar global*: forças sociais e política externa (2003-2010). 2013. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, UnB, Brasília, 2013.

CABRAL, Lídia; FAVARETO, Arilson; MUKWEREZA, Langton; KOJO, Amanor. Brazil's agricultural politics in Africa: more food international and the disputed meanings of "Family Farming", *World Development*, v. 81, p. 47-60, 2016.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - CAISAN. *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*: 2012/2015. Brasília, 2011.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - CAISAN. *Balanço das Ações do plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:* PLANSAN 2012-2015. Brasília, DF: MDS, Secretaria-Executiva da CAISAN. 2013.

CANUTO, Patrícia. *Emerging donors and food assistance:* challenges and opportunities for the partnership between Brazil and the World Food Programme. 2013. Dissertação (Mestrado) - Centro Interuniversitario di Ricerca Per lo Sviluppo sostenibile, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Roma, 2013.

CLAPP, Jennifer. *Hunger in the balance:* the new politics of international food aid. Ithaca: Cornell University Press, 2012.

CLAY, Edward J. Responding to Change: WFP and the Global Food Aid System. *Development Policy Review*, v. 21, n. 5, p. 697-709, 2003.

CLAY, Edward J.; STOKKE, Olav. The changing role of food aid and finance for food. *In*: CLAY, Edward J.; STOKKE, Olav (ed.). *Food Aid and Human Security*. London: Frank Cass Publishers, 2000.

CLAY, Edward; RILEY, Barry. *The Development Effectiveness of Food Aid: Does Tying Matter?* Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2005. Disponível em: https://bit.ly/2IfFoSU. Acesso em: 16 out. 2023.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB. *Relatório de Gestão do Exercício de 2010*. Brasília, 2011.

DIVEN, Polly. A coincidence of interests: the hyperpluralism of U.S. food aid policy. *Foreign Policy Analysis*, v. 6, n. 2, p. 361-384, 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; PARADIS, Clarisse Goulart. Humanism and solidarity in Brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): theory and practice. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, n. 2, p. 8-36, 2013.

FERNANDES, Arnaldo de Baena. *A ação diplomática brasileira no Programa Mundial de Alimentos (PMA)*. 197f. Tese (Doutorado) - Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2013.

FERNANDES, Bernardo M. Re-peasantization, resistance and subordination: the struggle for land and agrarian reform in Brazil. *Agrarian South:* Journal of Political Economy, v. 2, n. 3, p. 269–289, 2013.

FERNANDES, Ivan F. de A. L. *Burocracia e política*: a construção institucional da política comercial brasileira pós-abertura econômica. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – USP, São Paulo, 2010.

FRIEDMANN, Harriet. Discussion: Moving food regimes forward: reflections on symposium essas. *Agriculture and Human Values,* v. 26, p. 335–344, 2009.

FRIEDMANN, Harriet. The political economy of food: the rise and fall of the Postwar International Food Order. *American Journal of Sociology*, v. 88, p. 248-286, 1982.

GRAZIANO DA SILVA, José. Un new deal para la agricultura. *Nueva Sociedad*, v. 223, p. 40-55, 2009.

GRISA, C. *et al*. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. *Retratos de Assentamentos*, v. 13, n. 1, 2010.

HUDSON, Valerie. *Foreign Policy Analysis*: classic and contemporary theory. Maryland: Rowmand & Littlefield, 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO - ABC. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional:* 2011-2013. Brasília, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO - ABC. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional:* 2014 – 2016. Brasília, 2018.

LANCASTER, Carol. *Foreign aid:* Diplomacy, development, domestic politics. Chicabo: Chicago University Press, 2007.

LEITE, Iara Costa; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura; POMEROY, Melissa. Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate. *IDS Evidence Report* 59, Sussex, 2014.

LEITE, Sérgio P. The role of policy makers in the formulation and implementation of public policy for Brazilian agriculture. *Latin American Perspectives*, v. 43, n. 2, p. 60–76, 2016.

LIMA, Thiago; DIAS, Atos. A ajuda alimentar internacional dos EUA: política externa, interesses econômicos e assistência humanitária. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI)*, v. 1, n. 1, p. 189-211, 2016.

LIMA, Thiago; SANTANA, Jenifer Queila. Enlarging the donor base: an analysis of the World Food Programme's reform process and the Brazilian bridge diplomacy. *Revista Brasileira de Política Internacional,* v. 63, n. 2, Epub, 03 July 2020.

MANNING, R. Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Cooperation? *Development Policy Review*, v. 24, n. 4, p. 371-385, 2006.

MCMICHAEL, Philip. *Food regimes and agrarian questions*. Halifax, NS: Fernwood. 2013.

MILANI, Carlos S. R. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Cadernos CRH*, v. 25, p. 211-231, 2012.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES - MRE. *Brasil*: Assistência humanitária internacional 2006-2009. Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional. Brasília, 2009.

MORAVCSIK, A. Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. *International Organization*, v. 51, n. 4, 1997.

NIEDERLE, Paulo André. A pluralist and pragmatist critique of food regime's genealogy: varieties of social orders in Brazilian agriculture. *The Journal of Peasant Studies*, v. 45, n. 7, p. 1460-1483, 2018.

PERACI, Adoniram Sanches; BITTENCOURT, Gilson Alceu. Family Farming and Price Guarantee Programs in Brazil: The Food Procurement Program (PAA). *In*: GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mario Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão. (org). *The Fome Zero (Zero Hunger) Program:* The Brazilian experience. Brasília: MDA, 2010.

PORTILLO, Luis. ¿Alimentos para la Paz?: La "ayuda" de Estados Unidos. Madrid: Iepala Editorial, 1987.

QUADIR, F. Rising Donors and the New Narrative of 'South–South' Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes? *Third World Quarterly,* v. 34, n. 2, p. 321–338, 2013.

RONDÓ FILHO, Milton. *A Política Externa Brasileira e a Reforma Agrária, de 1979 a 2006*. 2009. Thesis (PhD) - Instituto Rio Branco, Brasília, 2009.

SAUER, Sérgio; MESZÁROS, George. The political economy of land struggle in Brazil under Workers' Party governments. *Journal of Agrarian Change*, v. 17, p. 397–414, 2017.

SCHNEIDER, Sergio. *Family farming in Latin America: a new comparative analysis*. Rome: International Fund for Agricultural Development (IFAD), 2014.

SMITH, Kerry. Non-DAC donors and humanitarian aid: shifting structures, changing trends. *Global Humanitarian Assistance Briefing Paper*, v. 7, 2011.

TAKAGI, Maya. Food and Nutrition Security and Cash Transfer Programs. *In*: GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mario Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão. (org). *The Fome Zero (Zero Hunger) Program:* The Brazilian experience. Brasília: MDA, 2010.

TAMBOURGI, Patrícia V. Ascenção e queda do Brasil como doador de assistência humanitária internacional. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 6, n. 3, p. 573-606, 2017.

TOMAZINI, Carla G.; LEITE, Cristiane K. da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 13-30, 2016.

WELCH, Clifford A. Gouvernementalité: the hidden agenda of Brazil's 2016 Agrigolpe. *Conference Paper n. 25*. The 5th International Conference of The BRICS Initiative for Critical Agrarian Studies, Moscow, 2017. Disponível em: https://bit.ly/2DaCt9Y. Acesso em: 17 out. 2023.

WHITE, Stacey. *Emerging Powers, Emerging Donors*. Center for Strategic and International Studies, 2011.

WORLD FOOD PROGRAMME - WFP. *2012 food aid flows*. International Food Aid Information System, 2013. Disponível em: https://www1.wfp.org/fais. Acesso em: 17 out. 2023.

ZIEGLER, Jean. *Destruição em massa*: geopolítica da fome. São Paulo: Cortez, 2013.

# Capítulo 3

# Cooperação ou Cooptação? A aproximação entre o Brasil e o Programa Mundial de Alimentos no campo da ajuda humanitária[1]

*Jenifer Queila SANTANA*[2]
*Thiago LIMA*[3]

## 1 Introdução

O aumento das doações do Brasil e de outras potências emergentes para o Programa Mundial de Alimentos (PMA) ganhou destaque no

---

[1] Agradecemos ao CNPq pelo financiamento a esta pesquisa por meio do MCTI/CNPq/MEC/CAPES Nº 22/2014 - Ciências Humanas e Sociais. Uma versão deste artigo foi publicada em Lima, Thiago., & Santana, Jenifer Queila. (2020), "Enlarging the donor base: an analysis of the World Food Programme's reform process and the Brazilian bridge diplomacy." Revista Brasileira de Política Internacional. 63(2). Agradecemos à editoria da RBPI pela autorização deste texto em português que, contudo, é substancialmente diferente da versão aprovada após a revisão por pares na RBPI.

[2] Jenifer Queila Santana é Professora na Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa/PB, Brasil. Email: (jeniferqs@gmail.com) ORCID ID: orcid.org/0000-0002-2947-3608

[3] Thiago Lima, é Professor de Relações Internacionais na Universidade Federal da Paraíba, Joao Pessoa, PB, Brazil (tlima@ccsa.ufpb.br) ORCID ID: orcid.org/0000-0001-9183-3400

https://doi.org/10.36311/2023.978-65-5954-419-6.p85-116

começo do século XXI. White (2011) notou que apesar de aqueles países doarem por meio de uma diversidade menor de organismos multilaterais, se comparados aos doadores tradicionais, percebia-se uma proeminência do PMA no recebimento de suas doações. Na lista elaborada por Smith (2011) das cinco organizações multilaterais que mais receberam contribuições dos doadores não-DAC[4] entre os anos de 2006 e 2010, o PMA ocupou o primeiro lugar nos anos de 2006 e 2008, o segundo lugar em 2009 e 2010 e o quarto lugar em 2007. As autoras apontam várias razões para o destaque do PMA entre os emergentes. Entre elas estão a importância que o problema da insegurança alimentar ganhou no cenário internacional devido às recorrentes crises econômicas, ambientais e humanitárias; a boa reputação do órgão; e as limitações domésticas legais e operacionais que levaram os países a lançar mão dos instrumentos do PMA para efetivar sua cooperação internacional (Smith 2011; White 2011). Reconhecemos que estes fatores podem ter concorrido para o aumento da participação dos doadores emergentes no PMA. Contudo, este capítulo argumenta que um ajuste interno ao PMA foi decisivo para que o órgão aprofundasse suas relações com doadores não-tradicionais, incluindo o Brasil.

Durante os governos Lula e Dilma (2003-2016) o Brasil galgou a posição de um dos maiores doadores humanitários de alimentos. Tal condição só foi possível devido à parceria com o PMA, que realizava a logística internacional da ajuda alimentar, permitindo que o Brasil não pagasse por isso. Embora permitido regimentalmente, esse foi um movimento inusitado para o Programa, pois tradicionalmente o órgão exigia que os doadores arcassem com todos os custos operacionais de suas doações.

Como essa via foi aberta no PMA? Duas hipóteses nortearam a pesquisa. Na primeira, o PMA estaria buscando cooptar o Brasil, enquanto agropotência e economia emergente, para aumentar sua capacidade doadora em um contexto em que importantes doadores tradicionais diminuíam seus repasses de alimentos ao Programa. Seria, portanto, uma estratégia

---

4 Países não pertencentes ao Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (Development Assistance Committee) criado em 1961 dentro da Organização pra Cooperação e Desenvolvimento Econômico OCDE.

da burocracia internacional para manter ativo o seu papel e realizar seu mandato. A segunda hipótese é que o Brasil utilizou do seu poder econômico emergente e de seu *soft power* construído pela diplomacia do combate à fome para modificar o regime multilateral de ajuda alimentar e projetar sua política humanitária através dele. As hipóteses foram propositalmente extremadas, de modo a servirem como balizas que permitissem aferir as relações de poder entre ambas.

A pesquisa foi realizada fundamentalmente a partir de análise documental em fontes primárias[5], entrevistas semiestruturadas com funcionários do governo brasileiro e do PMA, e de revisão de literatura. Tais materiais permitiram a construção de linhas cronológicas que organizaram os fatos para a compreensão dessas relações bilaterais.

Dois esclarecimentos metodológicos são importantes. Primeiro, não se realizou aqui análise de política externa, ou seja, a formulação política e o processo decisório brasileiros foram desconsiderados nessa etapa da pesquisa. Reconhece-se, entretanto, que uma explicação mais completa demanda tal análise, a qual está em vias de elaboração (Lima, 2018). Segundo, mesmo sabendo que relações relevantes entre Brasil e PMA não se limitaram à ajuda alimentar humanitária – vide, por exemplo, o Purchase for Progress (P4P) e o Centro de Excelência Contra a Fome -, consideramos ser este caso importante o suficiente para justificar um estudo específico capaz de iluminar em algo o debate acerca das relações entre doadores emergentes e os arranjos tradicionais de cooperação internacional.

O capítulo está assim organizado. Seguindo a introdução, a seção 2 analisa o impulso do PMA para expandir sua base doadora. A seção 3 examina a atuação brasileira no processo de mudança institucional do PMA, ressaltando o papel que o Secretariado do órgão enquanto burocracia internacional exerceu no decorrer do mesmo. A quarta seção apresenta os impactos que a adoção do NPSNC trouxe para o exercício

[5] Através de consulta presencial ao acervo do MRE foram coletados oitenta e sete de Telegramas, Despachos Telegráficos e Circulares Telegráficas do período de 1997 a 2004, que possuíam assunto sobre ou relacionado ao PMA. O prazo escolhido deveu-se ao fato de que o debate sobre a ampliação da base doadora do PMA e engajamento dos emergentes adentrou a Junta Executiva em 1997 (adoção do documento *Enabling Development* e do Plano Estratégico e Financeiro 1998 -2001) e a aprovação do documento "Novas Parcerias Para Suprir Necessidades Crescentes: Expandindo A Base Doadora Do PMA" (NPSNC) que consolidou mudanças institucionais no órgão se deu em 2004.

das práticas de ajuda alimentar internacional do Brasil. Além disso, aborda os entraves decorridos no aprofundamento da cooperação Brasil-PMA, tendo em vista as alterações que o país teve que realizar no seu projeto original de ter doações de alimentos subsidiadas pela agricultura familiar. Por fim, traremos as considerações finais. A conclusão é que a aproximação entre o Brasil e o PMA decorreu de interesses mútuos e complementares na ampliação da ajuda alimentar. Contudo, o Brasil não conseguiu executar a ajuda alimentar de acordo com sua preferência devido às regras operacionais logísticas do PMA. Neste sentido, pode-se afirmar que o Brasil cedeu às preferências do Programa e que os recursos brasileiros não foram empregados conforme originalmente pretendido pelo governo. Pode-se dizer também, no entanto, que o resultado obtido serviu à política externa brasileira, ainda que de forma menos completa.

## 2 O PMA e a expansão da base doadora

Nos anos 1990, o PMA experimentou uma queda brusca em seus estoques de alimentos: de 16, 9 milhões de toneladas métricas em 1993 para cerca de 8 milhões em 1998 (WFP Food Aid Information System, 2015). Preocupada com a sustentabilidade dos seus programas, a Junta Executiva do órgão adotou como prioridade no seu Plano Estratégico e Financeiro (PEF) de 1998-2001, a melhoria das estratégias de captação de recursos. Dentre elas estava a expansão da base doadora do PMA, a fim de reduzir sua dependência do seleto grupo de doadores tradicionais[6].

O documento foi um passo inicial para a discussão que adentraria as Sessões da Junta nos anos seguintes. Na Sessão Anual de 1999, os 36 Estados-membros e os Estados observadores avaliaram o PEF de 1998-2001 e constataram que o PMA permanecia altamente dependente de um pequeno grupo de doadores tradicionais para financiar todas as suas operações. Decidiu-se então manter como prioridade para o PEF 2000-2003 os esforços de ampliação da captação de recursos e de multilateralização das fontes contributivas (WFP, 1999a).

---

[6] Para análises das relações históricas entre doadores tradicionais e o PMA ver, por exemplo, Barrett e Maxwell (2005) e Clay e Stokke (2000).

O cenário não foi muito diferente na Sessão Anual da Junta de 2001. Embora em 2000 os recursos tivessem subido 11% em comparação a 1999, grande parte do aumento se deu pela decisão de países membros da *Food Aid Convention* (FAC)[7] de canalizar a quantidade compromissada na Convenção através do PMA. Contudo, 90% dos recursos continuavam sendo provenientes dos dez principais doadores (EUA, Japão, União Europeia, Holanda, Reino Unido, Austrália, Canadá, Alemanha, Dinamarca, Noruega). Por isso, a Sessão Anual decidiu que continuar os esforços de expansão da base doadora seria uma prioridade do PEF 2002-2005 (WFP, 2001).

A discussão sobre a ampliação da base doadora foi retomada em 2003, motivada em grande medida pela Resolução 56/201 de 2001 da Assembleia Geral da ONU (AGONU). Essa Resolução revisou as políticas que guiaram as atividades operacionais do Sistema ONU voltadas para o desenvolvimento no triênio 1999-2001 e, entre outras normativas, enfatizou a necessidade de se evitar a dependência extrema de poucos doadores. As Agências e Fundos do Sistema ONU deveriam promover o compartilhamento das responsabilidades contributivas entre os membros, criando parcerias, de modo a aumentar os fluxos de doações de doadores não-tradicionais, inclusive privados (ONU, 2001).

James Morris, eleito Diretor Executivo do PMA em abril de 2002, apresentou suas recomendações para implementação da Resolução 56/201 no Relatório Anual de 2002. Ele enfatizou a necessidade de o Sistema ONU "*invite additional countries, especially those that have recently become net exporters of food, to become food aid donors, thereby broadening global solidarity and support for combating hunger*" (WFP, 2003a, p. 31). Diante da

7 Resultante das transações e barganhas da Rodada Kennedy iniciada em 1963, a FAC objetivou consolidar um grau de previsibilidade para a ajuda alimentar mundial, de modo que tanto os doadores quanto os recipiendários se beneficiassem. O compromisso mínimo estabelecido entre os doze membros originais foi de 4,5 milhões de toneladas, do qual cada doador deveria se comprometer com uma quantidade mínima a ser doada em trigo ou seu equivalente, a despeito das variações na produção, estoque e preço dos grãos. As metas do acordo foram fundamentadas tanto no nível de produção agrícola, quanto no Produto Interno Bruto (PIB) dos doadores. À países importadores de grãos, tais como a Grã-Bretanha e o Japão, foi permitido o fornecimento do dinheiro equivalente ao alimento que doariam ou a compra desses alimentos em outros países membros do acordo, de preferência em desenvolvimento - a Argentina era o único país dessa categoria entre os membros originais. A FAC encorajou os doadores a canalizarem suas doações através do PMA, instância multilateral que coadunava aos propósitos da Convenção (Clapp 2012; Canuto, 2013).

queda de 25% na ajuda alimentar global no triênio 2000-2002, tornava-se urgente o acréscimo de contribuições de doadores emergentes e do setor privado (WFP, 2003a).

O Relatório de Morris foi aprovado na Sessão Anual de 2003 da Junta Executiva, com alterações. Entre elas, modificou-se o parágrafo que consentia com a necessidade da inclusão de novos doadores no Sistema ONU. O parágrafo adotou o seguinte texto: "*to invite additional countries to* ***become donors—facilitating this process for them—and urge donors to increase their multilateral contributions****, thereby broadening global solidarity and support for combating hunger*" (WFP, 2003b, p. 2, grifo nosso).

A mudança pode ser considerada significativa por vários motivos. Primeiro, a substituição do termo *"to become food aid donors",* expresso na recomendação de Morris, por *"to become donors"*, mostra o desejo dos Estados presentes na Sessão de que as contribuições ao PMA não aumentassem somente em termos de alimentos, mas também de recursos monetários. Provavelmente pelo mesmo motivo retiraram da recomendação de Morris a frase que sugeria uma preferência aos recém-exportadores de alimentos. Por outro lado, ao inserir o termo *"facilitating this process for them"*, a Junta dava sinais de que era preciso se reajustar para captar novos doadores (WFP 2003a; WFP 2003b).

É preciso compreender que a alteração do Relatório de Morris também se insere num debate mais profundo sobre a política e a técnica da ajuda alimentar humanitária. Crescia, naquela comunidade epistêmica, a preferência por doações não-vinculadas, isto é, doações que não fossem compostas por alimentos provenientes dos mercados ou estoques dos países doadores. A doação vinculada, por contraste, é aquela em que alimentos são embarcados nos países doadores e encaminhados aos destinatários finais ou aos estoques do PMA. Esse tipo de operação recebe diversas críticas que não temos condições de esmiuçar aqui (Clapp 2012; Clay; Riley 2005), mas vale apontar duas delas: a demora na entrega dos alimentos à população flagelada e os gastos com frete. Se as doações forem não-vinculadas, isto é, se forem dinheiro para comprar alimentos em mercados próximos da área a ser auxiliada, por exemplo, a logística pode ser agilizada e barateada. No entanto, vozes abalizadas, como a de Jean Ziegler

(2013), atacam a exclusão das doações vinculadas argumentando que toda contribuição possível é necessária para combater a fome em catástrofes humanitárias. Assim, se Estados não possuem condições econômicas ou legislação capazes de fornecer doações financeiras, seria desumano privar as populações flageladas – e o PMA – das doações vinculadas, ainda que mais custosas. Por fim, cabe destacar que entre os maiores doadores, os Estados Unidos praticam majoritariamente doações vinculadas, enquanto a União Europeia adotou as não-vinculadas (Clapp, 2012; Lima; Dias, 2016).

Retomando a cronologia dos fatos, o Sumário da Segunda Sessão de 2003 da Junta Executiva, realizada no mês posterior ao da Sessão Anual, revela que a inclusão de doadores emergentes aqueceu o debate. No tópico *'Emerging Donors'* o documento faz o seguinte registro:

> In a statement, the delegation from India responded to a suggestion of some members that WFP discourage contributions from Member States with food security problems, as it was felt that those States should use their resources to feed their own populations first. He stressed that this was fraught with consequences that threatened to create a division between rich and poor donors. He reminded the Board that broadening the donor base was one of the most important objectives of the Programme, and explained that the problems of distribution in a food-insecure country were separate and distinct from those associated with production and surpluses. […] Other members echoed these points and expressed support for the Executive Director's approach to reaching more donors (WFP, 2003c, p. 11).

Apesar de o documento não apresentar o contexto em que alguns membros se declararam contrários ao engajamento de doadores com problemas internos de segurança alimentar, o posicionamento contundente da delegação indiana sugere um cenário de polarização. Isto é, a alternativa de expandir a base doadora por meio da inserção de doadores não-tradicionais não foi consensual. A citação mostra também apoio à abordagem defendida por James Morris que, aliás, teve papel importante na instauração do debate, conforme rememorado pelo Conselheiro Arnaldo

Fernandes (2015)[8] que representou o Brasil nas Sessões da Junta Executiva na época.

Fernandes (2015), no entanto, considerou que o tema fora colocado como um entre tantos e não como algo revolucionário. Quanto ao Brasil, o país não foi um dos que apoiaram explicitamente a Índia, pois atuava como Estado observador e, naquele período de 2003, tinha pouca atuação nas discussões dentro da Junta Executiva. De fato, o governo Lula acabara de assumir a presidência e a diplomacia do combate à fome ainda estava em gestação. O governo brasileiro, entretanto, já fomentava desde os anos 2000 grande articulação com o Secretariado do PMA, devido a um esforço desse último de diversificar as fontes contributivas do órgão. A partir da análise das correspondências diplomáticas pôde-se perceber que a iniciativa quanto à inserção dos emergentes na base de doadores do PMA partiu do próprio Secretariado do Programa, e não de doadores emergentes como o Brasil (Telegrama nº 00162 de 20 de Outubro de 2000). Contudo, em relação ao Brasil, observou-se que esse país passou a reconhecer os benefícios desse engajamento, apresentando interesses comuns ao do Secretariado.

Patrícia Canuto (2015)[9] destacou que o cenário da época era importante para suscitar o debate sobre novos doadores. O aumento progressivo na demanda econômica por grãos resultara em diminuição dos estoques de alimentos e, consequentemente, na redução dos excedentes disponibilizados para ajuda humanitária. O PMA enfrentava sérias dificuldades, fazendo emergir o debate sobre a flexibilização e diversificação das doações ao Programa. Além disso, a depreciação do dólar em 2002 abalou a capacidade de compra do PMA, que passou a considerar novos métodos de *"fund raising"* para a compra de alimentos e outros materiais, assim como para viabilizar seu transporte (Canuto, 2015).

Diante desse cenário, as discussões sobre ampliação da base doadora alcançaram um patamar significativo. O Secretariado sugeriu a realização

---

8 Entrevista concedida a Jenifer Santana pelo Conselheiro Arnaldo de Baena Fernandes (REBRASFAO/PMA) em 2015. Ao longo do texto se utilizará o termo 'Fernandes (2015)' para se referir aos relatos da entrevista.

9 Entrevista concedida a Jenifer Santana pela Oficial de Chancelaria Patrícia da Rocha Canuto (ABC/Embaixada de Roma/PMA) em 2015. Ao longo do texto se utilizará o termo 'Canuto (2015)' para se referir aos relatos da entrevista.

de consultas informais com membros do PMA para tratar de forma factual sobre estratégias para a ampliação da base de doadores do PMA e consequente engajamento dos doadores emergentes. A sugestão foi acatada pela Junta Executiva na Terceira Sessão de 2003 (Telegrama nº 238 de 10 de maio de 2004; WFP, 2003d):

> The Board recognized that a pro-active resources strategy that broadened the donor base and engaged the private sector would be essential for achieving the objectives set out in the Strategic Plan. Given that the proposed strategy was a work in progress, the Board looked forward to an informal consultation in early 2004 to discuss, among other issues: the definition of emerging and traditional donors; strategies for strengthening traditional and emerging donor support; mechanisms for encouraging emerging donors through leveraging, particularly twinning arrangements; and the use of cash donations to purchase food. The same consultation would also consider a draft policy paper on WFP's relations with the private sector (WFP 2003d, p. 5).

A menção, pela primeira vez, a mecanismos específicos de engajamento dos doadores emergentes, tais como o *twinning*, demonstra o deslocamento da discussão do âmbito conceitual para o factual e, mais do que isso, indica que o cenário de polarização da Segunda Sessão de 2003 da Junta Executiva cedeu espaço a um entendimento mais favorável à absorção dos emergentes.

As consultas informais aconteceram nos dias 5 de maio e 13 de julho de 2004. Para guiá-las, o Secretariado do PMA apresentou um *paper* contendo diretrizes detalhadas. O exame desse *paper* frente ao documento final aprovado pela Junta demonstra a influência do Secretariado. Duas medidas do *paper* merecem destaque: (a) a regulamentação de medidas de apoio ao cumprimento da norma de *Full-Cost Recovery (FCR)* das doações; e o (b) estabelecimento de uma nova definição de doador para o PMA (WFP 2004a).

O Regulamento Geral do PMA estabelecia – e ainda estabelece – que todas as contribuições feitas por Estados ao órgão deveriam respeitar

a norma da FCR. Isto é, arcar com todos os custos associados às doações financeiras, de serviços e de alimentos, de acordo com as necessidades específicas de cada operação[10] (Canuto 2013; WFP, 2000). Exceções à norma poderiam ser conferidas aos países em desenvolvimento, economias em transição e doadores não-tradicionais pela Regra Geral XIII.4 do Regulamento. Na teoria, estes países poderiam realizar apenas a doação das commodities ao PMA, com o cobrimento dos custos associados sendo feito por parte do próprio PMA, de outro país ou com o dinheiro obtido por meio da venda de parte da doação (WFP, 2010). Na prática, isso não se realizava. A ideia do emprego de exceções parecia legítima e poderia, no contexto em tela, permitir a maior diversificação das fontes contributivas do PMA, mas precisava ser regulamentada de forma que se tornasse factível sua operacionalização.

Uma primeira medida foi consolidar o nome de *twinning* às parcerias que visassem à exceção à FCR. O *twinning* seria "[…] *matching an in-kind contribution or service from a donor eligible for special efforts to meet FCR with a cash contribution from another donor to meet the associated costs of the contribution*" (WFP, 2004a, p. 11). Seriam elegíveis ao *twinning* os países que constassem na lista de recipiendários da DAC/OCDE, que os classificava em *least-developed countries, low-income* ou *lower-middle-income countries* a partir de seus PIB *per capita* (WFP, 2004a).

Além do apoio em *cash* por Estados parceiros, o Secretariado colocou fundos multilaterais como o *Immediate Response Account* (IRA), *International Emergency Food Reserve* (IEFR) e o *Emerging Donor Matching Fund* (EDMF) como possibilidades de suporte aos doadores emergentes (WFP 2004a). O EDMF, criado por Morris em 2003, era uma conta especial para financiar, quando necessário, os custos associados das contribuições dos doadores emergentes ao PMA (WFP, 2006). Essa iniciativa de Morris demonstra, mais uma vez, sua importância na consolidação do debate sobre inclusão dos emergentes no PMA.

[10] *External transport (ET), Landside Transport, Storage and Handling (LTSH) e Other Direct Operational Costs (ODOC)*: custos relacionados ao transporte da doação em alimentos; gastos com estocagem dos alimentos e despesas com o processo de gerenciamento do envio e entrega da doação. *Direct Support Costs (DSC):* custos com os funcionários locais e estrangeiros atuantes na operação; gastos com comunicação; transporte interno; tecnologia e segurança. *Indirect Support Costs (ISC)*: custo vinculado à administração geral dos recursos; gastos com a administração dos escritórios locais e regionais e com manutenção da sede do PMA.

Além da questão do custeio, a denominação dos doadores também merece atenção. Até 2004, as definições de Doador do PMA eram baseadas no *Guide to WFP's Resource and long-term financing policies* de 1999, que diferenciava doadores tradicionais e não-tradicionais. Um doador tradicional seria:

> a contributor to WFP that has normally provided contributions to WFP on a full-cost recovery basis and is included in Lists D or E of the United Nations/Food and Agriculture Organization (FAO) Member States Listings for Elections for the WFP Executive Board—unless also recognized as a country in transition, and including the European Commission and Saudi Arabia (WFP, 1999b, p. 11). [11]

O doador não-tradicional seria aquele que não se enquadrasse nessa definição. Porém, nas consultas de 2004, o Secretariado defendeu que essa definição segregadora não fazia mais sentido diante da estratégia de inclusão de doadores. Propôs-se então a substituição dos termos *traditional donor* e *non-traditional donor* pelo simples termo *donor* nos principais documentos do órgão. Para o Secretariado, o objetivo do PMA, acima de qualquer outro, era que mais Estados se tornassem *regular donors* (WFP, 2004a, p. 5).

Enfim, o resultado das consultas informais foi consolidado no documento "Novas Parcerias Para Suprir Necessidades Crescentes: Expandindo a Base Doadora Do PMA" (NPSNC) (WFP, 2004b), que foi submetido à aprovação na Terceira Sessão de 2004 da Junta Executiva. Nota-se, na análise do documento, que praticamente todas as diretrizes presentes no *paper* que fundamentou as consultas informais foram mantidas. Houve alguns acréscimos relevantes, mas quase nenhuma retirada.

Um dos acréscimos foi a explicitação da diferença entre doadores públicos e privados, sendo que somente os primeiros poderiam recorrer

[11] É interessante ressaltar que dos trinta países presentes na Lista D e de 1999, ano em que as citadas definições de doadores foram estabelecidas, vinte e um consistem em membros atuais do DAC/OCDE, ou seja, a estrutura do PMA correspondia à mesma lógica do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (WFP, 2004a).

às ferramentas de suporte à FCR. A própria operação de *twinning* recebeu acréscimo considerável. No *paper* das consultas inexistia normativa sobre a livre escolha, pelos Estados, dos parceiros e dos recipiendários a partir do arranjo *twinning*, mas isso foi contemplado na nova redação:

> [...] matching an in-kind contribution or service from a donor with a cash donation from another donor to meet the associated costs of a contribution. **In supporting twinning arrangements, donors are free to determine on a case-by-case basis the recipients and countries with which they would like to twin in full or in part.** WFP requests that its current donors agree to the use of their cash contributions for twinning arrangements, particularly when the contribution would otherwise be used to purchase food on international markets (WFP 2004b, p. 7, grifo nosso).

O Sumário e as Decisões e Recomendações da Terceira Sessão de 2004 da Junta, realizada em outubro daquele ano, endossaram o NPSNC. O exame das atas da Sessão permite destacar alguns pontos: i) os Estados-membros apreciaram especialmente a nova definição de doador do PMA, reiterando o objetivo de que todos os Estados se tornassem doadores regulares; ii) enfatizaram a importância da manutenção da norma do FCR no Regulamento do órgão (inalterada pelo NPSNC); iii) múltiplos apelos foram feitos para que os Estados aumentassem suas contribuições sob o arranjo *twinning*; iv) vários países apoiaram a ideia do uso do PIB *per capita* como critério de elegibilidade às exceções à FCR. O índice seria adequado por ser externo ao PMA (elaborado pelo DAC/OCDE), transparente e atualizado anualmente (WFP 2004c; WFP 2004d).

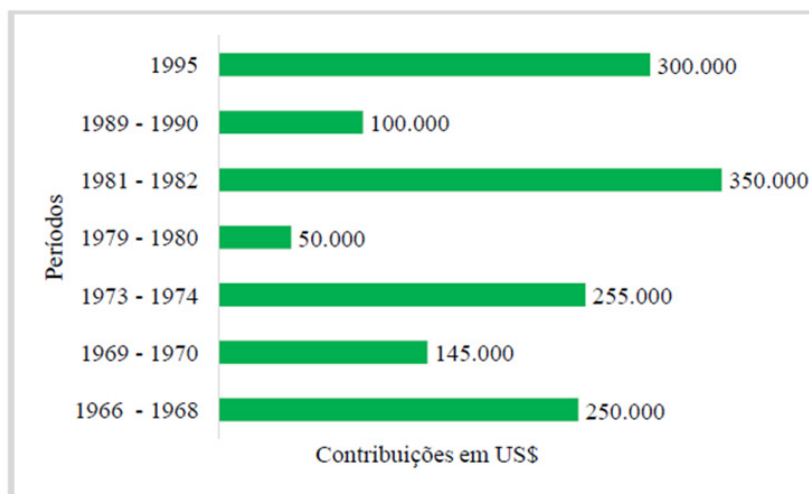
As diretrizes do NPSNC relacionadas ao engajamento dos doadores emergentes e parcerias com o setor privado foram inseridas no Plano Estratégico e Financeiro 2004-2007 (WFP, 2004c; WFP, 2004d). Concordamos com Canuto (2013, 2015) que as mudanças transformaram o PMA de uma "central" de ajuda humanitária para um "coordenador mundial". Ao transitar do padrão de doações "fechadas" - ou seja, doações de alimentos com todo o transporte e custos adicionais antecipadamente pagos e garantidos pelo doador – para o de promoção de doações por meio

de modalidades diversas (como o *twinning*, a monetização e a parceira com o setor privado), o PMA passou a não mais penalizar os pequenos e os novos doadores e a permitir doações em volumes e montantes diversos. Os doadores passaram a operar por meio de doações mais "livres", podendo contribuir de acordo com as suas possibilidades, e a contar com o PMA para identificar outros doadores e/ou fundos para complementá-las e viabilizá-las. No passado, talvez essas doações fossem descartadas ainda no plano das intenções, pois o *modus operandi* do órgão era muito rígido.

## 3 A atuação brasileira no processo de ajuste do PMA

Estava claro para o Ministério das Relações Exteriores, conforme identificamos nas correspondência diplomática da Representação do Brasil junto à FAO, PMA e FIDA (REBRASFAO), que a ascensão do Brasil como uma potência agroalimentar nas últimas décadas chamava a atenção do Secretariado do PMA (Telegrama nº 00028 de 16 de janeiro de 2003; Telegrama nº 00072 de 5 de fevereiro de 2003). Afinal, como demonstramos, o Programa buscava ampliar sua base doadora. Além da capacidade material brasileira, a bandeira do Fome Zero levantada pelo presidente Lula (2003-2009), juntamente com ações diplomáticas específicas e a transição para um perfil de fornecedor de cooperação internacional para o desenvolvimento, conferiam *soft power* ao país nas relações agroalimentares internacionais (Albuquerque, 2013; Brasil, 2013). Encontramos, porém, indícios de reaproximação já em 2000 (Telegrama nº 00167 de 10 de novembro 2000).

Um breve recuo histórico ajuda a compreender a necessidade de reaproximação. O PMA iniciou suas atividades no Brasil em 1964, e a maior parte delas consistiu em apoio a projetos de desenvolvimento, como o suporte financeiro ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Também foram canalizados recursos para operações de emergência alimentar. Nesta relação, o Brasil era recipiendário de ajuda alimentar, mas contribuía de forma esporádica com doações ao PMA (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Contribuições brasileiras ao PMA 1966-1995

Fonte: FERNANDES (2013)

A interação entre o Brasil e o PMA se deteriorou ao longo da década de 1990, na medida em que as atividades executadas pelo Programa no país foram sendo concluídas e o governo deixou de contribuir com o órgão. O escritório do PMA no Brasil, estabelecido em 1987, foi fechado em 1996. Em 1995 o Brasil realizou sua última contribuição ao Programa, no primeiro ano do governo Cardoso. A falta de informação por parte do PMA sobre o destino das contribuições brasileiras foi fator que desencorajou a continuidade dos repasses. Além disso, o País atravessava grave crise orçamentária que, naturalmente, retirou a prioridade das doações ao Programa. Em 1999, o Brasil encerrou seu mandato na Junta Executiva e assumiu o *status* de observador (Fernandes, 2013).

Nota-se, portanto, que as tratativas de reaproximação entre o Brasil e o PMA ocorreram no mesmo período em que o debate sobre a expansão da base doadora do órgão acontecia. Em outubro de 2000, o Diretor Regional do PMA para a América do Sul, James Conway, visitou Embaixador do Brasil no Peru, José Viegas, para tratar do interesse do PMA em contatar autoridades do governo brasileiro, a fim de discutir a possibilidade de criação

de um Plano de ajuda alimentar voltado para operações de emergência. O Plano pensado pelo PMA previa que a doação de alimentos que viesse a ser realizada pelos países em desenvolvimento tivesse seus custos associados cobertos pelos doadores tradicionais (Telegrama nº 00162 de 20 de Outubro de 2000).

O Embaixador Júlio Cesar Santos, então Representante Permanente da REBRASFAO, ao comentar o supracitado Telegrama reafirmou que a crescente indiferença dos doadores tradicionais às necessidades prementes dos países menos abastados, estaria obrigando o PMA a diversificar a origem de suas contribuições. Nesse contexto, o Diretor Conway havia ficado encarregado de obter doações adicionais dos países latino-americanos. O Embaixador Santos apontou que o "Plano de Contingência para Prevenir a Fome em Emergências", apresentado por Conway, só interessaria ao Brasil se os USD 10 milhões estimados para cobrir os custos operacionais das doações de alimentos fossem realmente obtidos pelo PMA. Santos ainda expôs que além de precisarem ser custo-eficientes para o Brasil, as atividades de doações de alimentos abarcadas pelo Plano deveriam ser direcionadas a países com os quais o Brasil tinha interesse no estreitamento das relações comerciais e políticas. Seria "imperativa" a solicitação do governo brasileiro de que se o Brasil fosse incluso no Plano, o PMA sempre realizaria consultas prévias quanto aos destinatários das eventuais doações com insumos brasileiros.

Os assuntos abordados nesses Telegramas fornecem informações importantes para compreensão do processo de reforma institucional do PMA. Em primeiro lugar, verifica-se que o Secretariado, ainda no ano 2000, já elucidava a possibilidade de regulamentação de um instrumento como *twinning* a fim de respeitar a norma do FCR. Isso fica evidente pois, assim que o Diretor Regional James Conway demonstrou interesse em engajar os países latino-americanos na base doadora do PMA, citou a possibilidade de os custos operacionais das doações serem cobertos por recursos financeiros provenientes dos doadores tradicionais. Em segundo lugar, no que toca à posição do Brasil, a cobertura dos custos operacionais pelos doadores tradicionais era um pré-requesito. Em terceiro, percebe-se que o Brasil buscava um grau de liberdade na decisão quanto aos recipiendários de suas

eventuais doações. Como demonstrado na seção anterior, o documento NPSNC aprovou esse grau de liberdade aos doadores de alimentos (WFP, 2004a, 2004b).

É importante destacar que, em 2000, a condição de escolha do recipiendário pelo governo brasileiro parecia ser motivada especialmente por interesses comerciais e políticos (Telegrama nº 00167 de 10 de novembro 2000). Naquele período, isso parecia ser mais uma reação pontual a eventuais oportunidades do que uma estratégia abrangente de política externa. Segundo argumento da embaixadora brasileira na FAO nos anos 1990, Mitzi Gurgel Valente da Costa (2000), defendido em tese de doutorado, o Brasil não possuía uma política de ajuda alimentar internacional e, com base nos exemplos históricos de doadores tradicionais, perdia oportunidades ao não utilizar alimentos como recursos de poder de forma sistemática. Em suas palavras,

> [...] ou o Brasil distribui alimentos com base em uma política de ajuda alimentar que vise à obtenção de dividendos políticos e/ou econômicos específicos, ou deve abster-se de doar alimentos internacionalmente. Essa vinculação é observada por todos os doadores tradicionais e é especialmente válida para um país em desenvolvimento, como o Brasil, que ainda tem seus próprios bolsões de miséria [...] a doação esporádica não leva à promoção dos interesses políticos ou econômicos do doador (Costa 2000, p. 128).

Costa (2000) previu a emergência de resistência doméstica a uma eventual política de ajuda alimentar internacional e sugeriu que, para superá-la, seria estratégico vincular as doações externas à produção de pequenos agricultores familiares brasileiros, priorizando aqueles de assentamentos da reforma agrária, como forma de superação de pobreza. Na próxima seção argumentaremos que o MRE do governo Lula tentou executar uma política justamente nestes moldes, mas sem sucesso. Parte do fracasso se deveu às próprias regras logísticas do PMA.

Ainda antes da chegada de Lula à presidência, o Embaixador Flávio Perri, substituto do Embaixador Santos como Representante Permanente na REBRASFAO no fim de 2002, atestou que o Brasil possuía pouca autoridade política no PMA por estar ausente há anos da membresia da Junta Executiva e não integrar o rol de doadores. Para Perri, essa posição deveria ser alterada pela construção interna do Projeto Fome Zero no Brasil, que estava angariando atenção de países e de agências internacionais vinculadas ao tema. Em Telegramas enviados (nº 00262 de 02/11/2002; nº 00290 de 13/11/2002; nº 00310 de 21/11/2002 e nº 00346 de 20/12/2002) após a vitória eleitoral de Lula em outubro de 2002, mas antes de sua posse em janeiro de 2003, percebeu-se grande articulação entre a FAO e a burocracia de Brasília para aprofundar parcerias com base no Programa Fome Zero. Na percepção do Itamaraty, havia bastante expectativa por parte dos funcionários da FAO quanto aos frutos que poderiam ser colhidos mediante a centralidade do combate à fome e à pobreza na presidência de Lula (Telegrama nº 00028 de 16 de janeiro de 2003).

Nesse sentido, o Embaixador Perri incentivou que o Brasil adotasse uma postura mais participante no PMA, tanto na Junta Executiva, quanto por meio da ajuda alimentar internacional. O Representante Permanente enfatizou diversos ganhos que uma atuação mais decisiva e participante do Brasil poderia lograr. A postura mais ativa traria maior abrangência política ao momento nacional de mobilização no combate à fome e à pobreza, apresentando posição internacional coerente com a proposta social interna e demostrando a solidariedade brasileira para com os estrangeiros agredidos pela mesma miséria. Ao assumir a posição de doador, o governo brasileiro poderia também auferir ganhos de influência entre doadores tradicionais, confirmar sua liderança entre países latino-americanos e caribenhos para além da FAO e do FIDA, e adquirir prestígio político entre países mais carentes, especialmente os africanos (Telegrama nº 00028 de 16 de janeiro de 2003).

As correspondências diplomáticas posteriores demonstraram que o posicionamento de Perri era amplamente apoiado pelo Secretariado do PMA. No Telegrama nº 00070 de 4 de fevereiro de 2003, ao relatar sobre

o diálogo permanente e fluido que mantinha com representantes da FAO, FIDA e PMA em Roma, Flávio Perri declarou:

> Surgiu naturalmente o tema da maior presença brasileira no PMA, desejada e incentivada pelo Secretariado. Nossa relativa ausência não é bem compreendida. A dimensão da economia brasileira e sua excelência na produção agrícola fazem com que o Brasil seja visto por meus interlocutores como um Estado membro que deveria fazer valer seu potencial técnico e político pela intensificação de sua participação, retomando, ainda que em termos simbólicos, as contribuições [...]. O segundo aspecto dessa expectativa de que voltemos a desempenhar um papel no PMA será o retorno à Junta Executiva (Telegrama nº 00070 de 4 de fevereiro de 2003, p. 1-2).

Os relatos demonstram que o PMA agia para cooptar o Brasil, enquanto potência agroalimentar e economia emergente, para alargar sua envergadura doadora em uma conjuntura de declínio nas contribuições direcionadas pelos doadores tradicionais ao órgão. A atitude do PMA permaneceu sendo relatada em correspondências diplomáticas posteriores. À medida que os Diretores do PMA se empenhavam em engajar o Brasil, o governo brasileiro correspondia positivamente, demonstrando uma atitude de cooperação para com o órgão devido a interesses próprios.

Um exemplo dessa reação positiva do Brasil foi a articulação por parte da REBRASFAO de uma visita do então Ministro do Desenvolvimento Agrário Miguel Rosseto ao Diretor Executivo do PMA James Morris em Roma. Durante a visita realizada por Miguel Rosseto, James Morris declarou enfaticamente sua admiração pelo trabalho do Presidente Lula no tema da segurança alimentar e nutricional e ouviu atentamente a apresentação de Rosseto sobre os aspectos do processo agrário/rural brasileiro (Telegrama nº 00196 de 7 de Abril de 2003).

Um mês depois, por meio do Telegrama nº 00285 de 14 de maio de 2003, Flávio Perri apresentou informe sobre encontros promovidos por Jacques Diouf, Diretor Geral da FAO, e por James Morris, Diretor Executivo do PMA, nos quais foram expostos o momento de crise de recursos e a busca de perspectivas de ação das agências da ONU dedicadas

ao combate à fome e à pobreza. Os Diretores selecionaram Representantes Permanentes de cerca de dez países para aqueles encontros. Diouf selecionou os países dando preferência a integrantes do G-77, James Morris priorizou países que segundo ele teriam influência potencial. Brasil e Egito foram os únicos países coincidentes nas duas listas, o que demonstrava a relevância atribuída ao Brasil na discussão da governança internacional de assuntos alimentares. O Embaixador Perri relatou que os países foram exortados a trabalharem com o PMA e a se juntarem aos então dez doadores centrais do órgão. Morris atribuiu em sua fala destaque ao Brasil, por esse assumir a posição de "um dos maiores produtores mundiais de alimentos" (Telegrama nº 00285 de 14 de maio de 2003).

Como mencionado na seção anterior, o ápice do processo de reforma institucional de 2004 foram as consultas informais e a aprovação do documento NPSNC. O Brasil foi um dos países representados na consulta informal realizada pelo Secretariado no dia 5 de maio de 2004. Em seu relato sobre o processo, a Embaixadora brasileira Maria-Theresa Lazaro explanou que tanto as consultas informais como o *paper* distribuído na reunião, resultavam de iniciativas do Secretariado, acatadas pela Junta Executiva (Telegrama nº 238 de 10 de maio de 2004). O Secretariado defendera o *twinning* e o fundo EDMF como opção para custear doações *in-kind* (alimentos) e de serviços por países com capacidade financeira limitada.

Ainda segundo Lazaro, a reação inicial de doadores tradicionais como Noruega, Holanda, Dinamarca e Alemanha foi de evidente reticência. Eles pareceram preocupados em perder a capacidade de determinar a utilização dos recursos que aportavam ao Programa com a implantação dos novos mecanismos. Esse informe da Embaixadora Lazaro confirmou a postura demonstrada por alguns membros da Junta Executiva na Segunda Sessão de 2003, como descrito anteriormente. Para superar as resistências dos doadores tradicionais, o Secretariado garantiu que a lista de países que se beneficiariam de instrumentos como o *twinning* seria definida em comum acordo entre todos os membros da Junta.

Este episódio é importante por demonstrar que a decisão de expandir a base de doares do PMA por meio de facilidades estendidas a

doadores não-tradicionais não foi consensual entre os Estados-membros da Junta Executiva. Ficou clara a preocupação dos doadores tradicionais de que a inclusão de novos doadores poderia resultar em perda relativa de influência sobre os processos de tomada de decisão. Adicionalmente, o episódio demonstrou também a atuação direta do Secretariado para superar a discordância e construir um acordo. Fortalece-se, assim, a hipótese de que o Secretariado do PMA teve papel ativo na tentativa de cooptação de doadores emergentes, cuidando para que os interesses destes não viessem a sobrepujar os dos doadores tradicionais.

O episódio também fornece evidência de que o Brasil não atuou ativamente para reformar o sistema. Esse entendimento deriva de não termos encontrado informação que apontasse para papel ativo do Brasil na correspondência diplomática. A avaliação foi reforçada por entrevista com o Conselheiro Arnaldo Fernandes (2015), que assegurou que o Brasil tinha uma atuação bastante discreta nas Sessões da Junta Executiva no período de elaboração do NPSNC, inclusive em 2004. A posição discreta do Brasil, no entanto, pode ter decorrido da inexistência de necessidade de posicionamento mais assertivo, já que a proposta defendida pelo Secretariado era francamente favorável aos interesses do Brasil, conforme avaliou a Embaixadora Lazaro em outubro de 2004.

> A aplicação do princípio de recuperação total de custos, essencial, já que as atividades do Programa dependem da disponibilidade de doações, é estritamente observada e estão previstas modalidades para atendimento a países que não apresentam condições de cumpri-lo. **As opções para assegurar doações in-kind (twinning, cost-sharing – parágrafos 20 a 26 do documento) apresentam potencial de interesse para o Brasil no quadro de intensificação da cooperação Sul-Sul com países fronteiriços e/ou vizinhos**. O documento comtempla igualmente seção dedicada ao Setor Privado (Seção V – parágrafos 29 a 45) de onde é expectativa do PMA poderão provir 10% do total do montante de seu orçamento. [...] **A disposição do Brasil de retomar sua cooperação com o PMA coincide agora com a adoção de novas estratégias de abordagem política no PMA.** A ampliação da base de doadores ao PMA e a atenção ao fomento de capacitação nacional e regional permitem conjugar duas vertentes de interesse para o Brasil, país doador

> de alimentos e potencial beneficiário da capacitação que detém o PMA – na logística de manutenção de estoques e distribuição de alimentos, por exemplo – para a implementação nacional dos objetivos de segurança alimentar do Fome Zero. **Será importante buscar aproveitar essa oportunidade singular que se oferece ao Brasil para conformar marco estratégico de referência para a atuação futura do país no PMA**. (Telegrama nº 00579 de 25 de outubro de 2004, p. 4, grifo nosso).

É notável a especificação da Embaixadora de que as estratégias configuraram-se como algo 'oferecido' e não 'buscado' pelo Brasil. Ademais, a comunicação sugere 'aproveitar' a oportunidade para elaborar os instrumentos necessários para agir por meio do PMA, isto é, a formatação de elementos da política de ajuda alimentar deveria vir a reboque das possibilidades abertas no PMA, e não o contrário. Isso enfraquece a hipótese de que o Brasil, como doador emergente, estaria buscando modificar o sistema internacional de cooperação para melhor atender à sua política de ajuda internacional. Reforça, por outro lado, a hipótese de que a reforma patrocinada pelo Secretariado criou estímulo para adequação no Brasil.

Porém, se por um lado o Brasil não era uma força promotora de mudança no *modus operandi* do PMA, por outro lado tanto o Secretariado do Programa quanto atores do governo brasileiro se mobilizavam para estreitar relações tendo em vista as oportunidades que seriam abertas com a reforma. São evidências disso a visita de Morris ao Brasil ainda em 2004, onde se reuniu com o Presidente Lula, vários Ministros, membros do Congresso e com o Conselheiro Especial da Presidência e então coordenador de um dos eixos do Programa Fome Zero, Frei Betto.

O Brasil, por sua vez, aumentava sua projeção internacional com a agenda de combate à fome e à pobreza, o que o tornava um parceiro ainda mais desejado pelo PMA. Por exemplo, em janeiro de 2004, em retorno ao convite feito pelo Presidente Lula, o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, o Presidente da França, Jacques Chirac e o Presidente do Chile, Ricardo Lagos, reuniram-se em Genebra para discutirem perspectivas relacionadas

aos dilemas socioeconômicos globais, com tratamento particular ao assunto da erradicação da pobreza e da fome (Chirac; Lagos; Lula; Annan, 2004). Na reunião, os presidentes e o Secretário-Geral da ONU, publicaram uma Declaração conjunta intitulada *Action against hunger and poverty*, no qual as partes acordaram a criação de um Grupo Técnico composto por especialistas de Brasil, França e países interessados, que seria encarregado de estudar diferentes propostas relacionadas à possibilidade de majorar o financiamento das ações globais de combate à fome (Chirac; Lagos; Lula; Annan, 2004). No final da Declaração, os presidentes reiteraram seus anseios de que meios inovadores de financiamento das ações globais contra a fome e a pobreza fossem aventados nas Sessões posteriores dos órgãos governativos da FAO, do PMA, do FIDA, assim como no âmbito da Assembleia Geral da ONU (Chirac; Lagos; Lula; Annan, 2004).

Os resultados do estudo concretizado pelo Grupo Técnico instituído pela Declaração de Genebra foram expostos em setembro de 2004, em Nova Iorque, antes das atividades da 59ª Assembleia Geral da ONU, em reunião convocada pelo Presidente Lula. Na reunião, cem países subscreveram a *New York Declaration on Action Against Hunger and Poverty*, ratificando seus compromissos com os esforços globais concernentes a promoção da segurança alimentar e nutricional. Para a pesquisadora Pilar Brasil (2013) embora a Declaração de Nova York não tenha produzido resultados sólidos, ela confirmou um importante arranjo político simbólico.

## 4 Retomada das doações brasileiras ao PMA

Após a aprovação do NPSNC as relações entre o Brasil e o PMA se aprofundaram. Em 2005, representantes do PMA participaram de um seminário no Rio Grande do Sul organizado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário e pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Na oportunidade, a CONAB discorreu sobre as singularidades do PAA brasileiro e os representantes do PMA informaram sobre os processos de licitação de compras de alimentos do órgão, que seria o responsável pela logística nacional. Ainda em 2005, a Diretora Regional Adjunta do PMA,

Gordana Jerger, veio ao Brasil discutir, entre outras questões, a possibilidade de o país passar a doar alimentos ao PMA para atendimento de emergências humanitárias. Na ocasião, o PMA ofereceu sua parceria para transportar as doações brasileiras de alimentos. O Brasil voltou a contribuir efetivamente com o PMA em 2007, doze anos após sua última doação. As contribuições financeiras e em alimentos foram destinadas ao *Country Office* da Bolívia, para auxiliar na catástrofe causada por enchentes. Em 2008, o governo brasileiro enviou – primeiro pela sua Força Aérea, depois pela Marinha –, doações de alimentos e medicamentos a Cuba, Jamaica e Haiti, que haviam sido atingidos por furacões (Fernandes, 2013). No seu retorno ao sistema multilateral de ajuda alimentar, o governo brasileiro cobriu todos os custos associados às suas doações, inclusive de transporte.

Em 2009, no entanto, limitações orçamentárias levaram o país a realizar sua primeira contribuição sob o arranjo *twinning* e, a partir daquele ano, esse se tornou o principal instrumento viabilizador das doações brasileiras ao PMA. A primeira operação foi financiada com contribuições da Espanha e do Emerging Donors Matching Fund (EDMF) (Canuto 2013; IALCSH, 2017). Em 2011, a Lei 12.429 especificou que o frete e demais custos associados à doação de alimentos dos estoques públicos nacionais deveriam ser providenciados pelo PMA, ou ressarcidos através da monetização de parte da doação. Essa normativa reforçou a necessidade de utilização das ferramentas de suporte ao cumprimento da FCR: o twinning e a monetização.

O twinning permitiu ao Brasil ser o 10º maior doador governamental do órgão em 2011. O Annual Perfomance Report de 2011, apresentado na Sessão Anual da Junta Excetiva de 2012, mencionou a alavancada brasileira:

> The strong relationships with Brazil and with developing economies are founded on innovative funding: the value of twinning arrangements doubled in 2011, providing opportunities for South–South cooperation and leveraging cash contributions from traditional donors (WFP, 2012b, p. 51).

Em 2012 o Brasil aumentou seu destaque ao figurar entre os cinco maiores doadores governamentais.

Tabela 1 - Doações de Alimentos do Brasil por meio do PMA 2008 - 2015[12] (dados em toneladas)

| 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 25.000 | 0 | 83.922,08 | 206.432,55 | 18.432,76 | 12100 | 6.955,10 |

Fonte: CGFome. Elaboração própria[13]

## 4.1 Limitações brasileiras e a prevalência do modelo do PMA

Como demonstra a Tabela 1 acima, até agosto de 2015 mais de 350 mil toneladas de alimentos foram doadas pelo Brasil por meio da cooperação trilateral com o PMA e outros atores. Essa seção abordará duas limitações brasileiras que, na discussão sobre cooperação e cooptação, apontam para a cessão de uma preferência nacional em prol da adoção do padrão tradicional do PMA. As limitações se referem ao custeio da logística internacional e à capacidade organizativa dos produtores da agricultura familiar. Os dois aspectos podem ser considerados debilidades que impediram uma inserção internacional mais autônoma e, de certo modo, demonstraram que o Brasil não teve poder suficiente para se sustentar como um líder efetivo do combate global à fome, apesar de ter tido papel bastante relevante na promoção desta agenda.

Primeiro, a logística. De acordo com as informações apresentadas pela CGFome (2015) o valor total dos alimentos doados pelo Brasil

[12] Até o mês de Agosto.

[13] As tabelas foram elaboradas mediante dados fornecidos no site da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome) extinta em setembro de 2016, após o golpe parlamentar que levou Michel Temer à Presidência e políticos do PSDB, principal rival do PT, à chancelaria do Ministério das Relações Exterior. A CGFome foi criada em 2003 dentro do escopo do Ministério das Relações Exteriores (MRE), sob liderança do Ministro Milton Rondó Filho, durante o governo do ex-Presidente Lula. A instituição era responsável por lidar com todos os aspectos concernentes a cooperação internacional do Brasil na área da segurança alimentar e nutricional, assumindo a gerência das relações do Brasil com a FAO, o PMA e o FIDA, por exemplo. Atualmente essas funções são exercidas pela Divisão de Direitos Humanos e Temas Sociais do MRE e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Os dados sobre as contribuições brasileiras ao PMA no período posterior a agosto de 2015 não foram encontrados nas bases de dados destas últimas instituições citadas. Recorreu-se a solicitação dos dados pelo e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão), mas a resposta consistiu em banco de dados do mesmo prazo.

correspondeu a aproximadamente USD 177 milhões. Para viabilizar essas doações, mais de USD 180 milhões foram empregados por outros membros do PMA, por fundos multilaterais e, de forma diminuta, pelo setor privado. O Brasil custeou aproximadamente USD 3 milhões em frete nesse período. Note-se que o custo dos serviços de transporte coberto por parceiros superou o valor específico dos alimentos doados. O alto gasto com frete, aliás, dá algum suporte às críticas às doações vinculadas (Clapp, 2012). Por outro lado, demonstra também as limitações que doadores emergentes e o PMA precisam enfrentar para distribuir os alimentos que, naquele estágio, eram capazes de dispor.

Segundo os dados da CGFome (2015) os principais parceiros das doações brasileiras através do PMA foram a Espanha, a Austrália e os Estados Unidos. Os fundos multilaterais e agências do Sistema ONU também tiveram um papel importante na canalização das contribuições brasileiras. No período de 2008-2015 o *Central Emergency Fund Response* (CERF) da *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (UNOCHA) e a *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees* (UNRWA) figuraram entre importantes contribuintes dessa categoria. Outros países contribuíram, ainda que de forma menos expressiva, para transporte das doações do Brasil. Entre esses estão Luxemburgo, Nova Zelândia, Alemanha, Noruega, Suíça, Guatemala, São Tomé e Príncipe e Andorra. Ainda segundo as informações da CGFome, no ano de 2011 e 2012, doadores privados também ajudaram a cobrir os custos de frete das doações do Brasil da (CGFome, 2015).

Esses dados demonstram a dificuldade que potências emergentes, como Brasil, podem ter para cumprir a norma da FCR sem o apoio de ferramentas como o *twinning*. Por isso, alegando restrições orçamentárias, o Congresso brasileiro aprovou lei proibindo gastos com o transporte internacional da ajuda alimentar. Não fosse a cooperação triangular, possivelmente mais de 350 mil toneladas de alimentos brasileiros não teriam sido distribuídas em operações humanitárias que atenderam milhares de pessoas entre 2008 e 2015, período de graves instabilidades mundo afora.

Porém, para acessar o instrumento *twinning* do PMA, o Brasil teve de ceder em sua preferência de política pública de ajuda alimentar internacional. Esta cessão reflete a segunda limitação.

A ideia original do governo brasileiro, segundo informaram Milton Rondó, da CGFome, e Claudio Dalla Costa, da CONAB, era mobilizar alimentos produzidos pela agricultura familiar brasileira para doar a populações flageladas estrangeiras[14]. Neste arranjo, duas populações de países em desenvolvimento estariam sendo auxiliadas: os estrangeiros, que receberiam os alimentos, e os brasileiros da agricultura familiar, que teriam no governo um comprador para seus produtos, garantindo-lhes mercado e incentivando a produção. Por conseguinte, isso geraria renda a essas pessoas que estariam entre as mais pobres do Brasil e, por isso, entre as mais vulneráveis em termos de segurança alimentar e nutricional. Assim, o plano seria a materialização de um tipo de cooperação Sul-Sul, em que duas populações teriam ganhos legítimos devido à sua condição de países não desenvolvidos.

Contudo, a incapacidade do governo brasileiro de financiar a logística internacional inviabilizou o este projeto. Diante da necessidade de se buscar alternativas para mover os alimentos no exterior, a solução encontrada foi a cooperação triangular com o PMA. Inicialmente, como demonstrado acima, o PMA foi atraído pela ideia de se conectar programas de apoio à agricultura familiar no Brasil às suas operações humanitárias globais. Inclusive, esse arranjo gerava apelo político para buscar parceiros dispostos a custear essas operações. Porém, os padrões operacionais de logística do PMA acabaram por inviabilizar também este plano. Conforme Dalla Costa (2016) e Rondó (2016) explicaram, havia dois entraves fundamentais que resumiremos a seguir. Primeiro, a produção da agricultura familiar não atingia a quantidade e a uniformidade exigidas pelo PMA. Segundo, os agricultores familiares, por serem numerosos, mais dispersos geograficamente e com dificuldades de organização, não conseguiam arcar com os custos de embalagem dos alimentos com o

[14] Entrevistas concedidas a Thiago Lima, realizadas com Claudio Dalla Costa, da CONAB, e com Milton Rondó, da CGFome, em Brasília, DATAS.

padrão do PMA, tampouco custear o transporte dos alimentos até o porto onde o Programa assumiria a logística.

Esses padrões técnicos não foram flexibilizados pelo PMA e não identificamos, nesta pesquisa, qualquer negociação nesse sentido entre o governo brasileiro e o Programa. O fato é que se os pequenos agricultores familiares tinham dificuldades para atender àqueles requisitos, o agronegócio brasileiro não encontrava ali grandes entraves (Dalla Costa, 2016). Na época, o agronegócio possuía interesse em participar das compras governamentais para ajuda alimentar, pois os estoques nacionais de grãos estavam elevados, havia excesso de oferta e os preços estavam baixos, principalmente para o arroz – que acabou se tornando a commodity mais doada pelo Brasil. Assim, foi mobilizando os excedentes do agronegócio em detrimento da produção da agricultura familiar que o Brasil se tornou um dos maiores doadores mundiais (Lima, 2018). Executada desse modo, a inserção brasileira no sistema internacional de ajuda alimentar foi meteórica, mas efêmera. Quando diminuíram os excedentes de alimentos e o preço das commodities básicas se recuperou, dissipou-se o interesse do agronegócio em vender para o governo. Paralelamente, o menor carisma da diplomacia do governo Dilma, a instabilidade nacional a partir de 2013 e o golpe parlamentar que se seguiu em 2016 evaporaram o *soft power* da política externa brasileira e, com isso, a capacidade de atrair parceiros.

## 5 Considerações finais

Afinal, a relação entre o Brasil e o PMA foi uma relação de cooperação ou cooptação? Ficou claro que Brasil e PMA desenvolveram uma relação de cooperação a partir de interesses próprios que, como se viu, eram em grande parte complementares. Em texto clássico, Keohane (1984) argumentou que a cooperação implica também algum conflito entre as partes para que a ação possa efetivamente ser conduzida de maneira conjunta, 'co-operada'. Do contrário, existiria uma plena harmonia de interesses que não demandaria ajuste algum e a ação individual produziria o resultado de conjunto esperado, sem a necessidade de se combinar qualquer coisa

entre as partes. No caso em tela, a cooperação envolveu algum conflito de interesses e o Brasil abriu mão de sua principal preferência política: a de realizar a ajuda alimentar com alimentos da agricultura familiar.

Em parte, as próprias limitações brasileiras acabaram por fazer prevalecer o modelo tradicional de ajuda alimentar do PMA, isto é, aquele proveniente de grandes estoques de excedentes normalmente produzidos por agriculturas de maior escala. A literatura sobre a ajuda alimentar internacional demonstrou que, em grande medida, esse tipo de doação pode ter função de dumping, já que tais estoques são mais disponibilizados quando há excedentes com dificuldades de comercialização – isto é, baixa demanda e/ou preços baixos (Friedmann, 1982; Portillo, 1987). Ademais, esse tipo de fonte não é o adequado para planejamento estratégico de longo-prazo, pois o mercado agroalimentar é reconhecidamente volátil. Nisso, também, se baseia a crítica ao modelo de 'ajuda alimentar vinculada' (Clapp, 2012).

A limitação orçamentária e a falta de capacidade logística internacional foram demonstrações empíricas da debilidade de poder do país para promover sua inserção internacional com autonomia. A ajuda alimentar não foi executada da maneira inicialmente pretendida pelo Brasil, que teve de ceder às preferências do PMA para sustentar a cooperação. Por outro lado, a oscilação aguda dos aportes brasileiros não se coaduna com planos estratégicos de médio ou longo-prazo do PMA, o que significa que a instituição teve sucesso limitado em cooptar o potencial agroalimentar brasileiro. De todo modo, montantes consideráveis de ajuda alimentar humanitária foram distribuídos – e não se deve menosprezar o alívio que a cooperação entre Brasil, PMA e parceiros levou a diferentes populações. Aprimorar essas relações e desenvolver mecanismos que promovam políticas de ajuda alimentar sustentáveis e de longo-prazo continuam desafios para o Brasil e para o PMA. O Centro de Excelência contra a Fome, abordado por Dri e Silva nesta coletânea, parece ser um exemplo de parceria duradoura.

## Referências

ALBUQUERQUE, Felipe L. R. *Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010).* 2013. 252 f. Tese (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

BARRETT, Christopher B.; MAXWELL, Daniel G. *Food aid after fifty years:* recasting its role. Nova Iorque: Routledge, 2005.

BRASIL, Pilar Figueiredo. *O Brasil e a insegurança alimentar global*: forças sociais e política externa (2003 - 2010). 2013. 143 f. Tese (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CABRAL, L.; WEINSTOCK, J. *Brazilian technical cooperation for development*: Drivers, mechanics, and future prospects. London: Overseas Development Institute, 2010.

CANUTO, Patrícia. *Emerging Donors and Food Assistance*: Challenges and Opportunities for the partnership between Brazil and the World Food Programme. Tese (Doutorado) - Centro Interuniversitario di Ricerca Per lo Sviluppo sostenibile, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", 2013.

CHIRAC, Jacques; LAGOS, Ricardo; LULA, Luiz Inácio Lula da Silva; ANNAN, Kofi. *Joint Declaration*: Action against hunger and poverty. Genebra, 30 jan. 2004. Disponível em: http://www.jacqueschirac-asso.fr/archives-elysee.fr/elysee/ely see.fr/anglais/speeches_and_documents/2004/fi005622.html. Acesso em: 11 jan. 2018.

CLAPP, Jennifer. *Hunger in the balance*: The new politics of international food aid. Nova Iorque: Cornell University Press, 2012.

CLAY, Edward; RILEY. *The Development Effectiveness of Food Aid*: Does Tying Matter? Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2005. Disponível em: www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3043.pdf. Acesso em: jun. 2014.

CLAY, Edward; STOKKE, Olav (org.). *Food Aid an Human Security*. Londres: Frank Cass, 2000.

COSTA, Mitzi Gurgel Valente da. *A ajuda alimentar como instrumento de política externa*: subsídios para uma linha de ação diplomática. Tese (Doutorado) - Instituto Rio Branco, Curso de Altos Estudos, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2000.

FERNANDES, Arnaldo de Baena. *A ação diplomática brasileira no Programa Mundial de Alimentos (PMA).* Tese (Doutorado) - Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, LVIII Curso de Altos Estudos, Brasília, 2013.

FRIEDMANN, Harriet. The political economy of food: the rise and fall of the postwar international food order. *American Journal of Sociology*, v. 88, p. 248-286, 1982.

INICIATIVA AMERICA LATINA Y CARIBE SIN HAMBRE 2025 – IALCSH. *La Iniciativa ALCSH.* 2017. Disponível em: http://www.ialcsh.org/en/the-initiative/. Acesso em: 25 jul. 2017.

KEOHANE, Robert. *After hegemony*: cooperation and discord in the international political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

LIMA, Thiago; DIAS, Atos. A ajuda alimentar internacional dos EUA: política externa, interesses econômicos e assistência humanitária. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais,* v. 1, n. 1, 2016.

MANNING, Richard. Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Cooperation? *Development policy review*, v. 24, n. 4, p. 371-385, 2006.

MILANI, Carlos S. R. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Cadernos CRH,* v. 25, p. 211-231, maio/ago. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Triennial policy review of operational activities for development of the United Nations system*. 2001. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 56/201. Nova Iorque, 2001.

PORTILLO, Luis. *Alimentos para la Paz? La "Ayuda" de Estados Unidos.* Madrid: Iepala Editorial, 1987.

QUADIR, Fahimul. Rising Donors and the New Narrative of 'South–South' Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes? *Third World Quarterly*, v. 34, n. 2, p. 321–338, 2013.

SAUER, Sérgio; MESZÁROS, George. The political economy of land struggle in Brazil under Workers' Party governments. *Journal of Agrarian Change*, n. 17, p. 397-414, 2017.

SMITH, Kerry. Non-DAC donors and humanitarian aid: shifting structures, changing trends. *Briefing Paper Governments*, July 2011.

WALZ, Julie; RAMACHANDRAM, Vijaya. Brave new world: a literature review of emerging donors and the changing nature of foreign assistance. *Center for Global Development Working Paper,* n. 273, 2011

WHITE, Stacey. *Emerging Donors, Emerging Powers*: teasing out developing patterns. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, February 2011.

WOODS, Ngaire. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International Affairs*, v. 84, n. 6, p. 1205-1221, 2008.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). *Annual Performance Report for 2011.* 2012b. Sessão Anual da Junta Executiva. Roma, junho de 2012. Disponível em: http://executiveboard.wfp.org/. Acesso em: 11 dez. 2017.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). *Annual Report of the Executive Director: 2002.* 2003a. Sessão Anual da Junta Executiva. Roma, maio 2003. Disponível em: http://executiveboard.wfp.org/. Acesso em: 08 dez. 2017.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). *Decisions and Recommendations of the Annual Session of the Executive Board, 2003.* 2003b. Sessão Anual da Junta Executiva. Roma, maio 2003. Disponível em: http://executiveboard.wfp.org/. Acesso em: 08 dez. 2017.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). *New partnerships to meet rising needs*: expanding the WFP donor base: a paper for informal consultations. 2004a. Roma, maio/jul. 2004. Documento fornecido pelo Setor de *Libray Information* do PMA.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). *New partnerships to meet rising needs: expanding the WFP donor base.* 2004b. Roma, out. 2004. Disponível em: http://executiveboard.wfp.org/. Acesso em: 08 dez. 2017.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). *Summary of the Work of the Second Regular Session of the Executive Board, 2003.* 2003c. Segunda Sessão da Junta Executiva. Roma, junho de 2003. Disponível em: http://executiveboard.wfp.org/. Acesso em: 08 dez. 2017.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). *Summary of the Work of the Third Regular Session of the Executive Board*, 2003. 2003d. Terceira Sessão da Junta Executiva. Roma, out.2003. Disponível em: http://executiveboard.wfp.org/. Acesso em: 08 dez. 2017.

WORLD FOOD PROGRAMME FOOD AID SYSTEM (WFP FAIS). *Food Aid Information System.* 2015. Disponível em: http://www.wfp.org/fais/. Acesso em: 13 jul. 2015.

ZIEGLER, Jean. *Destruição em massa*: geopolítica da fome. São Paulo: Cortez, 2013.

# Capítulo 4

# Política externa brasileira para o sul global: a criação do Centro de Excelência contra a Fome[1]

*Clarissa Franzoi DRI*[2]
*Andressa Caroline Molinari da SILVA*[3]

> "Giants still walk the earth. International relations cannot be understood if the role of the individual is ignored". (Byman and Pollack 2001, p. 145).

1 As autoras agradecem Mariana Rocha pelo auxílio científico e Iara Leite, Camilo López e Thiago Lima pelos comentários às versões prévias deste trabalho, bem como a disponibilidade e a generosidade dos profissionais entrevistados. Somos gratas também ao CNPq pelo fomento por meio do Edital Universal, à CAPES pelo custeio da pós-graduação e bolsa de mestrado e ao PPGRI e PROPG-UFSC pelo suporte à pesquisa.

2 Clarissa Franzoi Dri é professora do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, Brasil. Email: clarissa.dri@ufsc.br>. Orcid ID: https://orcid.org/0000-0002-7738-452X

3 Andressa Caroline Molinari da SILVA é Mestre em Sociologia Política e Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianopolis, Brasil. Orcid ID: https://orcid.org/0000-0003-3173-7366.

https://doi.org/10.36311/2023.978-65-5954-419-6.p119-146

## Introdução

Em 2011, foi criado o Centro de Excelência contra a Fome, iniciativa do governo brasileiro em parceria com o Programa Mundial de Alimentos (PMA) da Organização das Nações Unidas (ONU). O Centro insere-se no quadro da cooperação sul-sul e triangular e trabalha para a difusão da experiência brasileira de combate à fome a outros países em desenvolvimento. Pretende fomentar a criação de políticas nacionais sustentáveis para alimentação escolar, proteção social e melhoria da nutrição. Esse trabalho realiza-se por meio do fornecimento de assistência técnica para que outros países desenvolvam as capacidades necessárias para encontrar soluções relativas à fome e à pobreza, especialmente no âmbito da alimentação escolar. Trata-se de uma instituição *sui generis* no âmbito da política internacional e também na esfera da política externa brasileira. Tem sede em Brasília, é financiada majoritariamente pelo governo brasileiro, visa o compartilhamento de experiências brasileiras e faz parte do quadro institucional das Nações Unidas. Esta pesquisa busca entender como e por que essa instituição foi criada, desvendando seus atores centrais, suas motivações e as relações estabelecidas com outros atores da política externa brasileira.

Teoricamente, o trabalho insere-se nos estudos sobre descentralização e horizontalização da política externa e sobre o papel de lideranças e ideias nas relações internacionais. Argumenta-se que o Centro é uma inovação institucional relevante no âmbito da cooperação promovida pelo Brasil nos anos 2000. Essa ideia foi gestada principalmente em um meio não diplomático, por gestores e técnicos em educação e alimentação escolar. Encontrou alguns espaços frutíferos para desenvolvimento junto à diplomacia, ao governo brasileiro e à ONU, sobretudo a partir do apoio de operadores engajados nas novas diretrizes da política externa que entraram em cena com a gestão Lula. Esta iniciativa descentralizada de política externa pode ter influenciado positivamente a imagem internacional do Brasil e potencializado a contribuição que o país pode dar à superação do subdesenvolvimento em outras nações, na linha da cooperação sul-sul socialmente justa (Birn; Muntaner; Afzal, 2017).

O Centro já vem sendo objeto de estudo há alguns anos, sobretudo em pesquisas sobre segurança alimentar e nutricional e sobre o papel do Brasil nos regimes internacionais de cooperação agrícola e combate à fome. Esse trabalho busca complementar os anteriores com foco específico e detalhado no processo de concepção e edificação institucional, que depende da identificação dos agentes da política externa e suas razões. Para tanto, esse estudo de caso baseia-se em metodologia qualitativa relacionada à narrativa histórica que procura desvendar os mecanismos causais com base nos dados empíricos. Entrevistas semiestruturadas foram realizadas pelas autoras entre abril e maio de 2017, dentre as quais seis foram selecionadas para essa análise: duas com diplomatas com experiência na temática da segurança alimentar e quatro com profissionais que atuam no Centro de Excelência contra a Fome. Os entrevistados foram selecionados por seu vínculo direto ou indireto com a instituição em algum de seus momentos fundacionais e por seu protagonismo nessa dinâmica. As entrevistas aconteceram presencialmente em Brasília e procuraram reconstituir o processo de construção da nova instituição: atores, etapas e resultado institucional.

O texto está organizado da seguinte forma. Na primeira parte, são apresentados os marcos teóricos adotados sobre descentralização, agentes e ideias em política externa. A segunda parte mostra como a experiência brasileira acumulada de combate à fome renova-se a partir de 2003 e ganha grande visibilidade internacional. Na terceira parte, explica-se o interesse dos parceiros pelo programa de alimentação escolar dentre as demais estratégias disponíveis. A quarta parte aborda a reaproximação entre Brasil e PMA e a fundação do Centro em Brasília. A conclusão traz uma síntese dos argumentos e aponta lacunas para futuras pesquisas.

## Descentralização, agência e ideias em política externa

Nas últimas décadas, ganharam espaço na literatura científica os estudos sobre descentralização da política externa brasileira. A atuação do Ministério das Relações Exteriores vem sendo complementada ou desafiada por uma série de agentes governamentais ou não governamentais,

de diferentes níveis e esferas. Ministérios, parlamentos, governos subnacionais, intelectuais e sociedade civil, entre outros, buscam atuar ou influenciar temas de política externa. Essa ação provoca o questionamento sobre a diferenciação da política externa das demais políticas públicas e sobre a necessidade de democratização de seus processos de formulação, implementação e avaliação (Milani; Pinheiro, 2013). Ainda prevalece uma visão geral de encapsulamento do Itamaraty, de seu distanciamento dos debates sociais e da dificuldade de acesso às informações do Ministério (Milani, 2015; Pomeroy, 2016).

Mais recentemente, as críticas estendem-se à descentralização sem planejamento claro, coordenação eficiente entre os atores ou mecanismos de *accountability*. Especialmente no caso da cooperação, verifica-se dispersão institucional e ausência de um marco regulatório próprio baseado em amplo debate público sobre as diretrizes que devem orientar essas ações (Leite; Suyama; Waisbich, 2013), o que conduz a certa falta de coerência e previsibilidade (Marcondes; Mawdsley 2017, p. 690). Ademais, nem sempre a força motriz central dos órgãos brasileiros envolvidos com a cooperação é a solidariedade internacional, mas as oportunidades de internacionalização por meio da expansão de suas atividades e do aumento de conhecimentos que possam melhorar seus serviços (Schleicher; Platiau, 2017, p.14). No entanto, para além de um altruísmo por vezes utópico, o envolvimento de vários atores com clareza sobre seus próprios interesses e objetivos aumenta as chances de transparência, de apoio da sociedade civil e de que a cooperação se sustente no longo prazo (Leite, 2012, p. 33). A criação do Centro de Excelência contra a Fome pode ter sido uma tentativa de reação a essas limitações, sobretudo no sentido da busca de melhor gerenciamento e estabilidade administrativa e orçamentária.

Algumas dessas questões refletem os dilemas da graduação, termo recentemente cunhado para se referir aos desafios das escolhas enfrentadas pelo Brasil, como país semiperiférico desprovido de armamentos nucleares, para alcançar um papel proeminente e propositivo na política e nos regimes internacionais (Milani; Pinheiro; Lima, 2017). No caso da cooperação para alimentação e nutrição escolar, parece que a solução institucional de parceria com a ONU tem o potencial de superar algumas dessas

ambiguidades, notadamente no que tange às maiores chances de aceitação da política pelas potências globais, à capacidade reforçada de diálogo e influência junto a organismos multilaterais e ao aumento da transparência, devido ao acompanhamento simultâneo do trabalho e da aplicação dos recursos pelo PMA e pelo Ministério de Relações Exteriores do Brasil.

Em uma engenharia institucional tão peculiar, faz-se necessário verificar o papel dos indivíduos. Tanto em se tratando de um chefe de Estado que atua enquanto líder predominante, capaz de comprometer recursos do Estado (Hermann; Hermann, 1989, p. 365), como de outros profissionais ou membros de órgãos estatais com habilidades para moldar a política externa (Byman; Pollack, 2001, p. 146), indivíduos podem ter uma atuação decisiva. A incorporação de um conceito de agência mais completo e mais robusto é justamente uma das principais contribuições da análise de política externa ao estudo das relações internacionais, pois isso pode auxiliar na explicação sobre as ideias e os objetivos dos atores centrais (Hudson, 2005, p.4). Algumas decisões individuais são também uteis por colocar em xeque o culto da inevitabilidade ou a naturalização dos acontecimentos internacionais: "just because a particular event occured does not mean it was fated to do so" (Byman; Pollack, 2001, p. 145).

A capacidade de influência das ideias na política já foi amplamente reconhecida, tanto em abordagens institucionalistas, construtivistas ou de transferência de mecanismos políticos. A presença de "empreendedores ideacionais", isto é, pessoas que acreditam e militam por certos pontos de vista, é um dos principais modos pelos quais uma ideia consegue atingir um sistema político (Finnemore; Sikkink, 1998, p. 902). O número e a qualidade dos atores que defendem a ideia são elementos importantes no processo de busca de adesão de outros atores e de legitimação em um dado âmbito institucional (Béland, 2009, p. 707-708). Mesmo assim, é difícil afirmar com precisão quais ideias são causais, isto é, quais são as crenças individuais que realmente motivam intervenções. Embora conclusões definitivas estejam além do alcance, a consideração desses pontos pode, por si só, iluminar as explicações sobre as ações políticas (Jervis, 2017, p. 21). Uma estratégia para identificar se ou quais ideias foram responsáveis por uma decisão é contrasta-las com as crenças que a pessoa manifestou

durante um longo tempo de sua vida, e também com outras ações que ela tenha tomado (Jervis, 2017, p. 25). Pode-se também considerar que muitas ideias são orientadas pela necessidade humana de compreender o ambiente e o contexto circundantes, e estimuladas por princípios mais gerais ou comumente aceitos com os quais sejam compatíveis (Jervis, 2017, p. 26).

Outro ponto de debate antigo nas ciências humanas é a relação entre ideias e interesses. "If Marx, Mannheim, and Weber could not settle it, I certainly cannot. The extremes are easy enough to rule out. Even if we believe in the existence of objective interests, they do not dictate all beliefs" (Jervis, 2017, p. 36). Em grande parte dos casos, considerações morais e empíricas estão unidas na formação das crenças: "a sharp separation between cognition and affect is impossible and a person who embodied pure rationality, undisturbed by emotion, would be a monster if she were not an impossibility" (Jervis, 2017, p. 17). A perspectiva construtivista das relações internacionais contribui para esse debate apresentando as ideias como identidades sociais que conferem conteúdo e significado aos interesses (Adler, 2002, p. 103). Assim, elas são mais do que restrições ou complementos aos interesses dos atores, pois elas determinam a própria natureza e viabilidade desses interesses (Klotz; Lynch, 1999, p. 54).

Se as ideias, assim como outras variáveis explicativas dos fenômenos internacionais, podem depender de fatores sistêmicos, domésticos ou burocráticos, elas podem também estar vinculadas a atores individuais. Indivíduos tendem a ser mais influentes em decisões de política externa quando existe conflito ou ambiguidade no âmbito de forças mais amplas já citadas – sistêmicas, domésticas ou burocráticas. Em contextos fluidos ou de mudança institucional, a importância dos indivíduos também tende a crescer, pois eles podem atuar, em geral, de maneira mais decidida e precisa do que os grupos (Byman; Pollack, 2001, p. 36-37). Ademais, certas preferências individuais podem influenciar os órgãos internos de um Estado (Byman; Pollack, 2001, p. 37). O processo de criação do Centro de Excelência contra a Fome pode ter sido impactado por atuações individuais decisivas, que moldaram sua concepção, as estratégias políticas adotadas e as negociações estabelecidas, conforme se buscará averiguar nas próximas seções.

## As repercussões internacionais do Programa Fome Zero de 2003

O caminho que levou ao Centro de Excelência contra a Fome deriva diretamente das políticas de combate à fome e à pobreza, que não são novidade no cenário político brasileiro. Inserido na agenda da gestão Getúlio Vargas, na década de 1930, o tema foi debatido na primeira Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, realizada em 1986 após forte mobilização social. Nesse contexto de redemocratização, surgiu a proposta da criação de um conselho nacional que trabalhasse com as múltiplas dimensões do problema, garantindo a participação da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas, em contraposição às práticas autoritárias anteriores (Maluf, 2012, p. 287). Em 1991, o Partido dos Trabalhadores, derrotado nas eleições presidenciais de 1989, lançou um documento intitulado "Política Nacional de Segurança Alimentar", com propostas para políticas públicas no tema, de autoria de Lula da Silva e José Gomes da Silva (pai de José Graziano), que estudava a questão agrária no Brasil e teve contato com o conceito de segurança alimentar em um congresso científico na Itália (Tomazini; Leite, 2016, p. 21).

No entanto, o assunto apenas foi elevado ao topo das preocupações do governo com a chegada do presidente Lula da Silva ao poder, em 2003, ele mesmo tendo experimentado dificuldades dessa natureza em sua trajetória pessoal. Menções a políticas de combate à fome e de renda mínima já estavam presentes no Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores apresentado nas eleições de 2002 (PT 2002, 41), e foram reafirmadas como prioridade desde a posse do novo presidente. No início de seu mandato, Lula criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, bem como restabeleceu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, criado por Itamar Franco em 1993 e extinto por Fernando Henrique Cardoso em 1995. O Conselho tem caráter deliberativo e propositivo e é composto por membros governamentais (um terço), representando ministérios que se ocupam de assuntos relacionados à alimentação, e por membros da sociedade civil (dois terços), escolhidos com base em critérios indicados nas conferências nacionais de segurança

alimentar e nutricional, representando ONGs, redes, movimentos sociais, associações profissionais e entidades religiosas (Maluf, 2012, p. 291).

Fundadores do Centro de Excelência contra a Fome vivenciaram esse período e fizeram parte dessas transformações.

> Eu fui membro do Conselho naquele período, a gente militou muito para construir o Conselho naquela época, nutricionistas e várias outras entidades. [...] Minha participação na militância social já vem de muitos anos, brigando para implementar as políticas de segurança alimentar e nutricional no país. [...] Durante a faculdade, a história da nutrição era uma coisa que me incomodava muito. A nutrição no Brasil foi criada muito mais para abafar a ânsia dos trabalhadores, que estavam já lutando contra o governo para que houvesse cestas básicas. Então Getúlio Vargas criou o Programa Nacional de Alimentação do Trabalhador. [...] Os cursos de nutrição foram criados para ter cozinhas para aplacar os ânimos desse povo. O mote inicial que era a luta pela qualidade da alimentação e o direito, isso era esquecido, deixado de lado. Mas o que mais me atraía na discussão era saber porque eles lutavam para ter a alimentação como direito já na década de 1940. [...] Ora, se eles tivessem um emprego, se tivessem grana, se morassem perto de casa, eles teriam que comer nos restaurantes? Por que os escolares tem que comer nas escolas, por que eles não tem como ir para casa comer? [...] Por que não tinham salário adequado? [...] Eu tive professores que fomentavam esses questionamentos (Funcionário 1).

O Ministério e o Conselho foram responsáveis por liderar o planejamento e a implementação do Programa Fome Zero, que estabeleceu uma política de segurança alimentar para o Brasil combinando ações de emergência com medidas estruturais. A atuação governamental deveria acontecer em diversos eixos, buscando atacar as causas estruturais da pobreza e erradicar a fome, dentre eles: a) acesso à alimentação; b) fortalecimento da agricultura familiar; c) reforma agrária; d) geração de renda e combate ao desemprego; e) fomento a políticas locais (Takagi; 2012, p. 62). O agrônomo e professor universitário José Graziano da Silva, na época já com

uma longa trajetória de pesquisas sobre distribuição de renda e a questão agrária, coordenou os estudos que deram origem ao projeto.

Para além da sociedade brasileira, o governo, em seus primeiros anos, buscou sensibilizar e engajar a opinião pública mundial para a emergência da luta contra a fome como caminho para a paz. O tema recebeu, assim, destaque em grande parte das intervenções em reuniões e conferências internacionais das quais o país participou durante o ano de 2003 (Fernandes, 2013, p. 85). O posicionamento brasileiro encontrava respaldo em um regime internacional alimentar marcado por recorrentes diálogos multilaterais que deram origem à Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial, em 1996. Fruto da Cúpula Mundial da Alimentação auspiciada pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), a referida declaração consolida uma definição de segurança alimentar debatida desde a Primeira Guerra Mundial. Entende-se que a "segurança alimentar existe quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para atender às suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável" (FAO, 1996, p.1).

Também em 2003 foi aprovada a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que deu origem, em 2006, à Lei Orgânica de Segurança Alimentar, estabelecendo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Esses marcos formaram os instrumentos normativos e políticos da estratégia brasileira de combate à fome (Fraundorfer, 2015, p. 93). Soma-se a esse arcabouço a promulgação da Emenda Constitucional 64/2010, que alterou o artigo 6º da Constituição Federal para incluir o direito social à alimentação como um direito humano a ser defendido pelo país. O Programa Fome Zero foi finalizado em 2007, mas essas políticas deram continuidade aos seus princípios e buscaram garantir sua sustentabilidade como práticas de Estado e não de governo (Chmielewska; Souza, 2011, p.10). Da ideia de apenas aplacar a fome dos anos 1940, no início do século XXI a legislação brasileira passou a considerar a fome como uma forma aguda de pobreza e exclusão econômica e social e a alimentação como um direito (Funcionário 1). A Lei Orgânica de 2006 também prevê, em seu artigo 6º, que "o Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros,

contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional" (Brasil, 2006, p. 1).

Nesse mesmo período, o governo brasileiro colocou-se como um ator disposto a assumir maiores responsabilidades internacionais (Velasco Jr, 2017, p. 337). Esse posicionamento corresponde a uma mudança na estratégia de inserção do país no cenário global da cooperação internacional para o desenvolvimento. O modelo tradicional de ajuda internacional baseado nas relações bilaterais e hierárquicas entre países mais desenvolvidos como doadores e menos desenvolvidos como receptores passou a dividir espaço com outras formas de cooperação, tendo em vista a proliferação de diferentes instituições e iniciativas multilaterais a partir da década de 1950. Essa dinâmica reorganizou-se novamente nos anos 2000, com a emergência de Estados até então receptores de ajuda, que se tornam também doadores ao intensificar seus esforços no apoio ao desenvolvimento de outros países do sul global. Esse movimento fortaleceu a cooperação sul-sul, ou cooperação técnica entre países em desenvolvimento (Milani, 2017, p. 103), que congrega um sistema para a colaboração entre países do sul nos domínios econômico, social, cultural, ambiental e técnico (PNUD, 2007).

Esse conceito alargado vem sendo complementado por tentativas de especificação das relações sul-sul comparativamente às trocas norte-sul, que incluem a criação de confiança por uma eventual percepção de maior horizontalidade, o que poderia tornar os agentes receptores mais dispostos a aprender com as experiências de outros países do sul (Leite, 2012, p. 34-35). Os princípios da igualdade, da parceria e do interesse mútuo, a transferência de capacidades a partir de experiências internas prévias, a ausência de condicionalidades e a atuação a partir de demandas dos países receptores são também elencados como características desse tipo de cooperação (Cabral, 2011; Quadir, 2013). Essa perspectiva foi estimulada por um cenário econômico internacional favorável aos países emergentes e pela chegada ao poder de governos de esquerda em alguns deles, restabelecendo o papel do Estado como promotor de desenvolvimento (Leite; Pomeroy; Suyama, 2015, p. 1449). No caso brasileiro, essa agenda ganhou grande atenção da presidência da República e foi impulsionada por grupos burocráticos nacionais com ideias e experiências em inclusão

social e desenvolvimento, em diferentes setores (Leite; Pomeroy; Suyama, 2015; Schleicher; Platiau, 2017).

Do ponto de vista da política externa, o esforço pela divulgação de políticas brasileiras de sucesso em outros lugares do mundo coaduna-se com a busca de *soft power* de parte de um país médio, com recursos financeiros limitados (Hirst; Lima; Pinheiro, 2010). Corresponde também, mais especificamente, à tentativa de diversificação de parcerias internacionais do governo Lula, a fim de conquistar maior equilíbrio com os países do norte e aumentar o protagonismo internacional do país (Vigevani; Cepaluni, 2007, p. 282-283). O Programa Fome Zero não esteve afastado desses propósitos e protagonizou uma clara estratégia de difusão internacional de seus princípios e práticas nos mais diferentes fóruns internacionais (Cunha, 2010) e por meio das redes da governança global (Fraundorfer, 2013). Isso atraiu a atenção de atores internacionais interessados no tema e aumentou a demanda pelo conhecimento das políticas brasileiras. A instrumentalização desse projeto para fins econômicos parece ter tomado parte no processo, sobretudo dado o grande aumento das relações comerciais entre o Brasil e alguns países africanos no mesmo período, mas esteve presente, concomitantemente, uma preocupação genuína por parte de gestores brasileiros em diminuir a miséria em escala global (Burges, 2014). A evolução da questão da segurança alimentar na agenda externa do governo Lula pode inclusive fortalecer a tese da ruptura com a política externa do governo anterior (Inoue; Coelho, 2018).

Em resumo, a mobilização de atores sociais para o combate à fome no Brasil, reforçada com o fim do regime militar nos anos 1980, aliada à chegada de um partido de esquerda à presidência em 2003, com um líder sensível ao tema, permitiu que uma ampla e robusta política de segurança alimentar e nutricional fosse institucionalizada. A difusão internacional do Programa Fome Zero contribuiu para a criação de um setor específico para lidar com o tema dentro do Ministério das Relações Exteriores, e para as altas demandas internacionais que começaram a ser recebidas pelo Ministério da Educação a partir de meados dos anos 2000, o que será detalhado na próxima parte. Os desdobramentos desses eventos estão

estreitamente vinculados ao surgimento do Centro de Excelência contra a Fome em 2011.

## Alimentação escolar como estratégia concreta na difusão do combate à fome a partir de 2007

O Programa Fome Zero gerou ou reorganizou projetos específicos em cada um de seus eixos de atuação. Dentre as políticas destinadas a aumentar o acesso da população de baixa renda à alimentação, estão o Programa Bolsa Família, de 2003, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), existente desde 1955. Dentre as iniciativas relacionadas ao fortalecimento da agricultura familiar, incluem-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), de 2003, e o Programa Nacional de Agricultura Familiar, existente desde 1996[4]. O Bolsa Família é uma política de transferência condicional de renda, que consiste na ajuda financeira do Estado às famílias pobres que devem, em contrapartida, manter as crianças na escola e realizar acompanhamentos de saúde e vacinação. Um dos desafios do programa foi sua universalização, buscando atingir todas as famílias em situação de pobreza no Brasil (Campello, 2013, p. 15). No que tange ao PRONAF, que oferece financiamento à produção agrícola familiar, o programa teve seus recursos ampliados e passou a contar com novos mecanismos de comercialização de produtos (Maluf; Zimmerman, 2005, p. 11). Dentre eles, estão os concebidos pelo PAA, que "compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino" (MDS, 2018). Ademais, 30% do valor repassado pelo PNAE à rede de educação básica, a partir de 2009, deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar que são incluídos nos cardápios escolares (FNDE, 2018).

[4] Citam-se aqui apenas os projetos diretamente relacionados ao tema do trabalho. Para um panorama do conjunto das iniciativas vinculadas ao Fome Zero, veja Maluf, Schmitt e Grisa (2009, p.33) e Albuquerque (2013, p. 182-185).

Essas diretrizes já vinham recebendo destaque entre as deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (Maluf; Zimmerman, 2005, p. 12), sempre com participação da sociedade civil. Mas foi sobretudo com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo federal em 2003 que elas passaram a ser institucionalizadas. Um dos fundadores do Centro de Excelência contra a Fome relata que "já trabalhava com Cristovam Buarque no Distrito Federal [...]. Quando ele assumiu o Ministério da Educação [em 2003], ele se lembrou de mim para assumir a coordenação do PNAE. Fiquei 13 anos. Quando cheguei tinha umas 20 ou 30 pessoas, quando saí tinha 65. Quando entrei a gente começou a rediscutir o Programa. [...] Já havia a intenção de elaborar os cardápios respeitando a agricultura local e a sazonalidade, mas isso era impedido pela lei de licitações. [...] Você faz uma licitação pública e tem que ir pelo menor preço. Então como garantir a cultura e a sazonalidade se tem que ir pelo menor preço? [...] A gente começou a estudar a estrutura do PNAE e do FNDE [Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação]. É somente para descentralizar recursos para as prefeituras? Se for para isso não precisa estrutura, basta repassar tudo para a Caixa Federal. [...] Começamos a fazer encontros de nutricionistas e gestores escolares para discutir essas questões. [...] E também como tratar de estudantes diabéticos, hipertensos, grávidas, por exemplo?" (Funcionário 1).

Paralelamente a esse cenário, o governo brasileiro lançou em 2002 o Centro Internacional de Pobreza no Rio de Janeiro, que se transferiu para Brasília em 2004 adotando posteriormente o nome de Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), sob a coordenação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em parceria com o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas. O IPC-IG entende-se hoje como "um fórum global para o diálogo Sul-Sul sobre políticas de desenvolvimento inovadoras, com o intuito de expandir o conhecimento e as capacidades de países em desenvolvimento para desenhar, implementar e avaliar políticas eficazes para alcançar o crescimento inclusivo" (IPC-IG 2018, 1). Inicialmente pensado para acompanhar políticas de combate à pobreza, a instituição ganhou visibilidade internacional a partir de um estudo financiado pelo Departamento para Desenvolvimento Internacional

do Reino Unido sobre o Bolsa Família, que passou a ter seus resultados reconhecidos na redução da pobreza e desigualdade (Fraundorfer, 2013, p.101). Esse estudo gerou as bases para a criação do Programa Brasil-África de Cooperação em Desenvolvimento Social em 2008, objetivando familiarizar alguns países africanos com os mecanismos do Bolsa Família. Essa iniciativa de compartilhamento de experiências com auxílio de colaboradores internacionais passou a ser estendida a outras áreas e a outros Estados do Sul global, tornando-se cada vez mais uma estratégia institucionalizada do governo brasileiro.

Na esteira da crescente influência internacional do IPC-IG, o Ministério das Relações Exteriores criou em 2006 a Coordenação Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFOME), para tratar das "ações de prestação de cooperação humanitária internacional do Governo brasileiro, tanto na vertente emergencial quanto estrutural, e dos temas da segurança e soberania alimentar e nutricional, desenvolvimento rural sustentável, gestão integrada de riscos e desastres socioambientais e diálogo com a sociedade civil, no âmbito internacional" (MRE, 2018). A estruturação desse órgão foi impulsionada pelo bombardeamento do sul do Líbano por Israel em julho de 2006, que obrigou o Itamaraty a uma retirada de emergência de brasileiros originários do Líbano que estavam no país no momento dos ataques (Diplomata 1). A partir desse momento, diplomatas brasileiros perceberam que o governo precisaria dispor de estrutura e orçamento para ajuda humanitária e iniciaram-se os repasses para o PMA.

> A CGFOME na verdade reproduzia, era um espelho externo do Programa Fome Zero [...]. [Havia] uma estratégia de dupla atração, o emergencial e o estruturante, que a ONU incorpora. Até o Ban Ki-Moon, ex-secretário geral da ONU, diz: não, na verdade são três, tudo isso baseado em direitos, que é o que nós fazíamos também. [...] Salvamos milhões de pessoas da fome, milhões. E outras, porque não eram só alimentos, também medicamentos, colchões para a Argentina quando teve enchente, doamos de tudo, véu para mulheres na Somália. Porque não adianta ter assistência médica se ela não pode sair de casa. E elas estavam tão pobres que não podiam se cobrir, e tinham que se cobrir. A situação lá é indizível, eu visitei (Diplomata 1).

A CGFOME passou a receber, por meio das embaixadas brasileiras, demandas de governos africanos, latino-americanos e asiáticos interessados em conhecer a experiência brasileira em segurança alimentar, atraídos pela visibilidade do Fome Zero (Funcionário 1). Solicitações para compartilhamento de experiências chegavam também de organizações internacionais como FAO, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (Lorenzo, 2014, p. 399).

> Quando o pessoal chegava aqui, tinha o PAA, tinha o Bolsa Família, mas muitos diziam que queriam conhecer o PNAE, porque eles tinham programas, é o PMA que banca, e eles queriam queria ver como trabalhar com as crianças, e aí começaram a frequentar o FNDE. [...] Na maioria desses países o PMA funcionava. [...] Isso era o concreto, já havia cantinas escolares nesses países, e no Brasil como é? Aí eles viam a diferença do Brasil com relação ao deles. E quando eles chegaram a gente já tinha avançado bastante, porque até 2005 ninguém chegava aqui procurando conhecer a alimentação escolar" (Funcionário 1).

Desde 2007, quando gestores do FNDE visitaram a FAO em Roma e tiveram contato com o PMA, este passou a disseminar as práticas do programa brasileiro por meio de alguns de seus escritórios locais (Funcionário 1).

É interessante notar que, ao mesmo tempo em que o Ministério de Desenvolvimento Social decidiu diminuir seu engajamento na cooperação com a África, funcionários do FNDE, autarquia do Ministério da Educação responsável pelo gerenciamento do PNAE, aumentaram a participação brasileira em fóruns regionais e internacionais sobre alimentação escolar, divulgando a experiência do Brasil no tema. Por um lado, a equipe do Bolsa Família percebeu que diversas organizações internacionais já estavam engajadas em projetos de transferência de renda em países africanos, que eram entendidos, em contextos diferentes do brasileiro, apesar dos impactos positivos, como caros, complexos e dominados pelas agendas dos doadores (Devereux; White *apud* Leite; Pomeroy; Suyama, 2015, p.1455). Por outro lado, com as crises alimentares dos anos 2000, a segurança

alimentar retornou ao centro das preocupações internacionais e agricultura reemergiu como prioridade para o desenvolvimento africano (Milhorance, 2013, p. 6). Assim, mesmo considerando a importância e a abrangência do Programa Bolsa Família, a cooperação do Brasil com a África seguiu o caminho mais específico do acesso à alimentação.

Dentre os encontros internacionais dos quais participava o FNDE, está a Rede Latino-americana de Alimentação Escolar, criada em 2004 por iniciativa chilena. A conferência anual do PNAE, que reunia ministérios brasileiros vinculados com o tema, ganhou caráter internacional em 2007 ao ser organizada pelo FNDE em conjunto com a reunião da Rede Latino-americana em Recife. Este evento é considerado pelos gestores um marco na relação com a FAO e com o PMA, pois depois dele novos acordos de financiamento foram estabelecidos entre essas instituições e o governo brasileiro (Funcionário 1). Na mesma linha, o Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural, com organização interministerial em Brasília em 2010, reuniu mais de 40 países africanos, além da FAO e PMA, e estabeleceu a agricultura como prioridade para a cooperação.

O PNAE é considerado inovador e exitoso por ser gerido diretamente pelo poder público como um programa de Estado não-emergencial, com recursos próprios; por ser universal, atendendo todos os alunos da rede pública em uma escala significativa que abrange aproximadamente 43 milhões de estudantes; por envolver o trabalho de nutricionistas que se adaptam às demandas dos diferentes grupos de alunos; e pela norma de que 30% dos recursos repassados pelo governo federal aos municípios e estados devem ser utilizados em compras de alimentos oriundos da agricultura familiar (Funcionário 2). “Na época [final dos anos 2000] já se disseminava a ideia de que o programa brasileiro era um pouco diferente dos outros”, principalmente por manter como eixo central as recomendações nutricionais e não somente a oferta de alimentos, uma prática pouco comum nos programas de combate à fome na América Latina (Funcionário 1). Essa abordagem interdisciplinar, que relaciona legalmente a alimentação à educação, à saúde, à nutrição, à proteção social e à agricultura, confere um caráter sistêmico ao programa brasileiro que

oferece diferentes e variadas ideias e possibilidades de atuação a outros países (Funcionário 3). Mas foram o reconhecimento das pesquisas do IPEA, com o IPC-IG, a militância do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, por meio da CGFOME e os contatos do Ministério da Educação, por meio do FNDE, com FAO e PMA, que contribuíram decisivamente para que as experiências brasileiras tivessem maior visibilidade internacional do que as de outros países latino-americanos que também tinham longo trabalho na área da alimentação escolar, como Chile, México e alguns municípios colombianos. A próxima seção abordará mais diretamente os contornos e ideais do futuro Centro de Excelência contra a Fome, gestados no âmbito do FNDE.

## Práticas brasileiras, selo ONU: uma nova institucionalidade via PMA em 2011

O presidente do FNDE à época relata que recebia telegramas da CGFOME informando sobre as viagens internacionais do presidente Lula e do ministro Celso Amorim:

> 'O presidente da República visitou o Zimbábue e durante a visita discutiram isso, isso e aquilo e durante a visita o presidente se comprometeu a ajudar o Zimbábue na criação de um programa nacional de alimentação escolar'. No final do telegrama dizia: 'Tome suas providências e nos mantenha informados'. E eu dizia: que providências? Eu pensei: o FNDE é uma autarquia federal, cheia de amarras burocráticas, não tem como dar apoio, mas eu não vou perder uma oportunidade dessas, sempre gostei disso e agora que vem vou dizer que por conta da burocracia não vou fazer? Vou fazer sim. [...] Eu sempre achei que eu tinha que ter algum trabalho de ajuda aos países africanos. Eu ficava pensando porque todo mundo falava de outros países e praticamente ninguém estudava história, cultura africana, ninguém falava do que acontecia na África (Funcionário 4).

Aqui, como nas demais passagens da criação do Centro, percebe-se a agência decisiva dos empreendedores ideacionais.

Assim, a partir de meados dos anos 2000, o FNDE passou a receber inúmeras visitas internacionais, por vezes até quatro delegações por mês, de modo que os funcionários sentiram aos poucos não mais conseguir coordenar o PNAE brasileiro e compartilhar a experiência simultaneamente (Funcionário 1). "Quando a gente começa a levantar a bandeira da alimentação escolar internacionalmente, começa a ter um interesse imenso pela alimentação escolar. E estava interferindo no FNDE" (Diplomata 1). Ademais, por solicitação de Estados interessados, por vezes enviavam-se técnicos para fazer diagnósticos *in loco*. No entanto, como o FNDE não dispunha de assessoria internacional tampouco de recursos destinados especialmente para esses trabalhos, as viagens encontravam limites burocráticos e orçamentários dentro do Ministério da Educação, o que foi tornando cada vez mais difícil o atendimento às demandas internacionais (Funcionário 4). O Ministério tradicionalmente conduzia projetos de cooperação bilateral sobre temas de educação *stricto sensu*, não tendo como prioridade, à época, a cooperação sul-sul em segurança alimentar e nutricional (Funcionário 1). Iniciou-se, portanto, a busca por novos parceiros e por um novo formato institucional, de modo que os projetos de cooperação internacional pudessem ter seguimento. A ausência de marco legal que regule a cooperação prestada pelo Brasil e seus órgãos públicos é uma variável importante nessa decisão.

A primeira opção pensada foi uma parceria com a FAO. Em 2006, o FNDE assinou um Memorando de Entendimento com a FAO, pelo qual o Brasil se comprometia a repassar recursos para compartilhar a experiência brasileira em alimentação escolar com países africanos de língua portuguesa. No entanto, esse acordo não provocou os efeitos esperados no incentivo aos projetos com os quais o FNDE havia se comprometido (Funcionário 4). Tratava-se de um momento de grande instabilidade na FAO devido às iniciativas de reforma em curso. Em 2009, com importante engajamento brasileiro, o Comitê de Segurança Alimentar aprovou um novo formato mais permeável às discussões com a sociedade civil e com especialistas, que buscava incentivar a tomada de decisão com base em

critérios científicos, de transparência e participação (Barros; Pereira, 2014). Em 2011, o ex-ministro brasileiro José Graziano foi eleito diretor-geral da FAO, simbolizando o novo momento da organização e a militância do Brasil nesse processo. Como a FAO estava "olhando muito para dentro" ao final dos anos 2000, o Brasil encontrou uma situação mais favorável para as oportunidades de cooperação junto ao PMA (Diplomata 2).

Depois de um contato do presidente do FNDE com o PMA em uma conferência da Rede Latino-americana de Alimentação escolar no México, ele iniciou reuniões com o órgão que culminaram com a assinatura de um acordo de transferência fiduciária, pelo qual o FNDE repassava recursos ao PMA, via CEGEFEOME, para desenvolver projetos de apoio à alimentação escolar nos países interessados.

> Era um determinado país, com início, meio e fim, gente ia fazer diagnóstico da situação e ajuda-los a criar, teve país em que a gente ajudou a fazer cozinhas ecológicas. Era tudo acertado com o país, eram projetos-piloto, uma ou duas escolas, era uma coisinha assim bem simples, mas era o começo de uma cooperação. Mas ao mesmo tempo, quando a relação estava esquentando a gente acabava, era cortado porque acabava o dinheiro, o projeto e tinha que voltar. E eu pensei, não é por aí. Aí começamos a pensar no que fazer para que os países tivessem um apoio contínuo e a coisa não terminasse dentro de um projeto, que o apoio fosse continuado e dentro do que o país realmente quisesse fazer, escutando mais os seus problemas e que fosse criado algo customizado para cada país. Então cada país vai decidir o que ele quer, como ele quer e tudo mais. E que crie políticas também, para que esses projetos tivessem continuidade. Como fazer isso? O que fazer? Então veio a ideia de criar um lugar, um centro que pudesse dar esse apoio a esses países (Funcionário 4).

O objetivo imaginado pela equipe do FNDE era uma instituição que recebesse orçamento do governo brasileiro para difusão de suas boas práticas, mas que tivesse capilaridade suficiente junto aos países que mais demandavam o Brasil no tema da alimentação escolar, por isso o vínculo

com a ONU. A proposta inicial era instalar o órgão em Moçambique, contando com especialistas de diversos Estados, devido aos projetos de sucesso já em andamento nesse país. Mas dificuldades administrativas junto ao governo local levaram o PMA a sugerir a instalação do centro no Brasil, já que era este o lugar de desenvolvimento das políticas que geravam interesse – “eles queriam conhecer os programas do Brasil, vir ao Brasil” (Funcionário 4).

O Centro não se compara a um escritório do PMA pois tem o objetivo mais restrito de compartilhar as experiências brasileiras, mas também não está na esfera de subordinação da administração pública brasileira, já que faz parte do sistema onusiano. Esse formato *sui generis* oferece à instituição uma significativa capacidade de articulação entre setores domésticos e internacionais e a possibilidade de uma atuação maleável segundo suas metas centrais e as realidades encontradas nos países parceiros. Ele foi concebido pela equipe do FNDE que já gerenciava os projetos com o PMA em parceria com funcionários da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Inicialmente, a CGFOME foi cogitada para ser o elo entre os recursos financeiros do FNDE e o PMA. No entanto, no âmbito do Itamaraty ganhava força a ideia de que a cooperação técnica oferecida pelo Brasil deveria ser monitorada pela ABC, que até então quase só recebia ajuda internacional (Diplomata 1). De fato, a relevância dos programas sociais brasileiros nos anos 2000 fortificou a ABC para liderar a negociação de instrumentos e executar atividades baseadas nos princípios da cooperação sul-sul (Magalhães; Buani, 2017, p.455). O suporte da direção da ABC nesse momento, bem como da missão brasileira junto à FAO e organismos conexos, são apontados como determinantes para o surgimento da nova instituição (Funcionário 4). Além das histórias pessoais e crenças desses diplomatas, que concorrem para esse apoio, a perspectiva de um relacionamento fortalecido com o PMA e de novos recursos multilaterais para o Brasil parece ter feito parte dessa escolha. Atualmente, o Centro conta com aproximadamente 25 funcionários, majoritariamente brasileiros, responsáveis pela coordenação, execução e divulgação de projetos na área de alimentação e nutrição escolar com 28 países. Quase todos os fundadores são originários dos quadros do FNDE. Grande parte

do financiamento é aportada pelo FNDE, com repasses feitos pela ABC ao PMA, complementado com fontes orçamentárias alternativas, como a Fundação Bill e Melinda Gates e o Departamento para Desenvolvimento Internacional do Reino Unido.

A criação do PMA foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1961, inicialmente em caráter experimental por três anos, oficialmente para tratar de emergências alimentares, sem dotação orçamentária, dependente das contribuições voluntárias dos membros da ONU e vinculado à FAO. Um dos objetivos não expressos seria o escoamento da produção excedente dos Estados Unidos (Diplomata 2). Embora crises de fome demandem de fato ações urgentes, a doação de alimentos comporta o risco de desestimular a produção local. Nas décadas subsequentes, essa crítica, aliada ao crescimento do PMA, levou a rediscussões periódicas sobre seus focos e métodos, de modo que o apoio ao desenvolvimento nacional por meio da produção agrícola entrou paulatinamente em pauta (Santana, 2015, p. 49). A reaproximação do Brasil com o PMA em 2007 está relacionada com a defesa brasileira do mandato do órgão para além da atuação emergencial (Fernandes, 2013, p.124), de maneira a estimular a estruturação das economias nacionais e prevenir mais do que remediar as urgências.

Nesse contexto, foi lançado em 2012, pelo governo brasileiro, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a África, com orçamento dividido entre FAO (para suporte à agricultura) e PMA (para compras, inclusive de alimentação escolar, oriundas da agricultura local) (Diplomata 1). Essa é uma das iniciativas de atuação conjunta entre a CGFOME, antes de sua desativação em 2016, e o Centro de Excelência após sua criação em 2011. Sobre as origens do PAA África, um funcionário brasileiro relata:

> Quem aqui [no Brasil] já visitou um campo de refugiados? É raro, e é uma realidade muito dura. [...] A gente conseguiu levar uma [reunião da FAO], pelo menos, pra Nairóbi, e aí fomos visitar um campo de refugiados, o de Kakuma, um muito grande, tem mais de 150 mil pessoas. [...] você falava com as famílias, a maioria tinha vindo da Somália, tinham viajado um mês a pé e deixaram as pessoas que foram morrendo pelo caminho. Crianças,

> idosos que não podiam caminhar, ou pelas condições nutricionais, é absolutamente impressionante. E o que é pior: a situação dos camponeses quenianos. As casinhas [no campo de refugiados] são choupanas com latas de óleo do PMA, com o calor que você pode imaginar. Tinha um hospital, de pequeno porte, e dois centrinhos de saúde, porque o campo é muito grande. Para passar de um lado ao outro de carro, a gente via o que parecia umas bolas de palha, eu perguntei: o que é aquilo? 'São as casas dos camponeses quenianos'. Então é questão de tempo para ter um conflito, porque quem está dentro [do campo] são estrangeiros, nas terras deles [quenianos], tem água garantida, tem comida, a ração do PMA, mas tem, e tem assistência médica, e escola. E quem está fora, dono daquela terra, não tem. Dito e feito, os conflitos vieram, e aí a gente começou a tentar trabalhar com eles o PAA. Para comprar a produção que estava em volta para dentro do campo, transformar o problema em solução. E dava para fazer isso (Diplomata 1).

O processo de construção institucional do Centro de Excelência contra a Fome, que se estendeu por quase uma década, reflete o desenvolvimento de uma diplomacia sul-sul idealizada e executada por diplomatas e não-diplomatas. Nesse caso, foi a combinação do conhecimento especializado de profissionais da saúde pública, da visão política de lideranças vinculadas ao governo eleito em 2003 e de diplomatas interessados em levar ao mundo novas mensagens sobre a realidade brasileira que possibilitou um arranjo administrativo ousado e inovador no âmbito da política externa brasileira. Os técnicos nacionais ofereceram conteúdos diferenciados com potencial de interessar outros países, os diplomatas mostraram que o reconhecimento no exterior pode fortalecer as políticas internas e reforçar os regimes internacionais, e as lideranças possibilitaram ultrapassar limites burocráticos apontando caminhos de ação baseados em ideias. Esse exemplo parece indicar um potencial de sucesso para ações internacionais descentralizadas, multi-setoriais e baseadas em expertise prévia.

## Conclusão

A trajetória do Centro de Excelência contra a Fome confirma o potencial de centralidade de empreendedores ideacionais em meio a reformas ou incertezas em regimes internacionais ou nas burocracias. Nesse caso, alguns indivíduos tiveram papel criativo e decisivo em meio à falta de regulação para seguimento de projetos de cooperação no Brasil e aos questionamentos internacionais sobre os formatos da assistência alimentar. Essa atuação foi embasada em décadas de experiência de atores sociais e agentes públicos na construção das políticas públicas brasileiras relacionadas à segurança alimentar e nutricional. Foge aos objetivos desta pesquisa avaliar os impactos do trabalho do Centro no combate à fome nos países parceiros[5]. Também não são incluídos aqui dados sobre possíveis mudanças nas relações econômicas ou comerciais entre o Brasil e esses países a partir dessa atuação. São pertinentes observações de que a cooperação prestada pelo Brasil pode não ser tão desinteressada quanto os discursos oficiais fazem crer, e que ela implica em objetivos de poder e comércio. Muitos operadores inclusive admitem expressamente que o reforço do prestígio internacional pode trazer ganhos diretos e indiretos para o Brasil, o que não modifica os eventuais benefícios da cooperação oferecida a países parceiros (Inoue; Coelho 2018, p. 15). O que se demonstra aqui é, em primeiro lugar, que não apenas interesses motivaram essa iniciativa na política externa brasileira, mas também princípios e paixões de mulheres e homens que acreditam no desenvolvimento e na inclusão social. Em segundo lugar, que esse projeto não é vazio ou decorativo; ao contrário, é baseado na história da luta por direitos no Brasil, e, assim, traz conteúdos e exemplos que sensibilizam povos que enfrentam dificuldades similares.

A experiência do Centro revela também um caso de sucesso de horizontalização da política externa, passando por um processo interministerial até chegar no formato de gerenciamento centralizado com quadros exclusivos e vinculado à ONU. O Itamaraty atuou como instrumentalizador da cooperação sul-sul, mas os fomentadores e executores foram agentes setoriais especialistas em alimentação escolar. São eles os

---

[5] Para trabalhos que começam a fazer esse balanço, veja Magalhães e Buani (2017) e Articulação Sul (2017).

responsáveis pela formação das bases legais e políticas para programas nacionais autônomos que tiraram o Brasil do mapa da fome em 2014 e despertaram a atenção internacional. Em todo caso, o apoio diplomático foi condição necessária para o projeto tendo em vista as limitações administrativas – explícitas ou construídas – para atuação internacional dos demais ministérios. Ele inseriu-se em um contexto de mudança almejada de posição do Brasil na hierarquia internacional e proporcionou um novo relacionamento com o PMA que tem levado a organização a incluir em seus princípios a concepção brasileira de prevenção de catástrofes alimentares e a fomentar novas instituições como o Centro em países emergentes. Futuras pesquisas podem avaliar a receptividade dessas ações por parte dos doadores tradicionais e dos parceiros regionais e a relação custo-benefício para todos os envolvidos dos novos arranjos de cooperação sul-sul e dos acordos de colaboração com a ONU.

## Entrevistas

Entrevista com funcionário 1 do Centro de Excelência contra a Fome, Brasília, 5 abril 2017, 1h47min.

Entrevista com funcionário 2 do Centro de Excelência contra a Fome, Brasília, 2 maio 2017, 1h12min.

Entrevista com funcionário 3 do Centro de Excelência contra a Fome, Brasília, 6 abril 2017, 48min.

Entrevista com funcionário 4 do Centro de Excelência contra a Fome, Brasília, 5 abril 2017, 44min.

Entrevista com diplomata 1, Brasília, 2 maio 2017, 1h37min.

Entrevista com diplomata 2, Brasília, 6 abril 2017, 55min.

## Referências


ADLER, Emanuel. Constructivism and international relations. *In*: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (ed.). *Handbook of International Relations.* London: SAGE, 2002. p. 95-118.

ALBUQUERQUE, Felipe. *Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010).* Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

ARTICULAÇÃO SUL. *Centre of Excellence against Hunger:* Impact Evaluation Report (2011-2016). São Paulo, 2017.

BARROS, Anna Flávia; PEREIRA, Flávia. A FAO e o brasil: políticas articuladas visando o direito humano à alimentação adequada. *In*: OMO, Florisbal del; GUIMARÃES, Antonio Marcio; CARDIN, Valéria (ed.). *Sociedade global e seus impactos sobre o estudo e a efetividade do Direito na contemporaneidade*. Florianópolis: FUNJAB, 2014. p. 107-136.

BÉLAND, Daniel. Ideas, institutions, and policy change. *Journal of European Public Policy*, v. 16, n. 5, p. 701-718, 2009.

BIRN, Anne-Emanuelle; MUNTANER, Carles; AFZAL, Zabia. South-South cooperation in health: bringing in theory, politics, history, and social justice. *Cadernos de Saúde Pública,* v. 33, sup. 2, e00194616, p. S37-S52, 2017.

BRASIL. *Lei 11346*, 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, 15 set. 2006.

BURGES, Sean. Brazil's international development co-operation: old and new motivations. *Development Policy Review,* v. 32, n. 3, p. 355-374, 2014.

BYMAN, Daniel; POLLACK, Kenneth. Let us now praise great men: bringing the statesman back in. *International Security*, v. 25, n. 4, p. 107-146, 2001.

CABRAL, Lídia. Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios. *Textos Cindes,* v. 26, p. 1-39, 2011.

CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. *In:* CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (ed.). *Programa Bolsa Família*: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013. p. 15-24.

CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PARA O CRESCIMENTO INCLUSIVO. *One Pager*, 2018.

CHMIELEWSKA, Danuta; SOUZA, Darana. The food security policy contexto in Brazil. *IPC-IG Country Study*, v. 22, p. 1-37, 2011.

CUNHA, Bianca. A projeção internacional da Estratégia Fome Zero. *In*: ARANHA, Adriana (ed.). *Fome Zero:* uma história brasileira. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 3. p. 80-89.

FERNANDES, Arnaldo. *A ação diplomática brasileira no Programa Mundial de Alimentos (PMA).* 2013. Dissertação (Mestrado) - Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2013.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics and political change. *International Organization,* v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Rome Declaration on World Food Security*, 1996.

FRAUNDORFER, Markus. *Brazil's emerging role in global governance*: health, food, security and bioenergy. London: Palgrave Macmillan, 2015.

FRAUNDORFER, Markus. Fome Zero para o mundo: a difusão global brasileira do Programa Fome Zero. *Astral - Revista Brasileira de Estratégias e Relações Internacionais,* v. 2, n. 4, p. 97-122, 2013.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO BRASIL - FNDE. *Sobre o PNAE*, 2018.

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005.

HERMANN, Margaret; HERMANN, Charles. Who makes foreign policy decisions and how: an empirical inquiry. *International Studies Quarterly,* v. 33, n. 4, p. 361-377, 1989.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Letícia. A política externa brasileira em tempo de novos horizontes e desafios. *Análise de Conjuntura OPSA,* v. 12, p. 1-19, 2010.

HUDSON, Valerie. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of international relations. *Foreign Policy Analysis,* v. 1, p. 1-30, 2005.

INOUE, Cristina; COELHO, Natália. When Hunger meets Diplomacy: Food Security in Brazilian Foreign Policy. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies,* v. 19, e19011, 2018.

JERVIS, Robert. *How statesmen think: the psychology of international politics*. Princeton: Princeton University Press, 2017.

KLOTZ, Audie ; LYNCH, Cecelia. Le constructivisme dans la théorie des relations internationales. *Critique Internationale,* v. 2, p. 51-62, 1999.

LEITE, Iara. Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos. *Observatório Político Sul-Americano (IESP/UERJ),* v. 7, n. 3, p. 1-40, 2012.

LEITE, Iara; POMEROY, Melissa; SUYAMA, Bianca. Brazilian south-south development cooperation: the case of the Ministry of Social Development in Africa. *Journal of International Development,* v. 27, p. 1446-1461, 2015.

LEITE, Iara; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura. Para além do tecnicismo: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e caminhos para sua efetividade e democratização. *Policy Brief - Articulação Sul, CEBRAP, IDS,* p. 1-6, 2013.

MAGALHÃES, Bruno; BUANI, Christiane. Cooperação sul-sul para segurança alimentar: influências do Centro de Excelência do Programa Mundial de Alimentos nas relações Brasil-África. *Monções,* v. 6, n. 11, p. 437-475, 2017.

MALUF, Renato. El CONSEA en la construcción del sistema y de la política nacionales de seguridad alimentaria y nutricional. *In*: GRAZIANO DA SILVA, José; GROSSI, Mauro del; FRANÇA, Caio de (ed.). *Programa Hambre Cero, la experiencia brasileña*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário*,* 2012. p. 285-310.

MALUF, Renato; SCHMITT, Claudia; GRISA, Catia. Estado de la situación del hambre y políticas de seguridad y soberanía alimentaria y de abastecimiento en los países miembros del MERCOSUR Ampliado. *Relatório Técnico CERESAN,* v. 4, p. 1-73, 2009.

MALUF, Renato; ZIMMERMANN, Silvia. Políticas municipais de erradicação da fome e promoção da agricultura familiar no Brasil. *Relatório Técnico CERESAN,* n. 1, 2005.

MARCONDES, Danilo; Emma Mawdsley. South–South in retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation. *International Affairs,* v. 93, n. 3, p. 681-699, 2017.

MILANI, Carlos. *ABC 30 anos*: história e desafios futuros. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017.

MILANI, Carlos. Política externa é política pública? *Insight Inteligência,* v. 18, p. 56-75, 2015.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional,* v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. *International Affairs,* v. 93, n. 3, p. 585-605, 2017.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL - MRE. *Cooperação humanitária brasileira*, 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO BRASIL. *Programa de Aquisição de Alimentos*, 2018.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de Governo 2002*: um Brasil para todos. PT, 2002.

POMEROY, Melissa. Civil Society Participation in Brazilian Foreign Policy: an Analysis of its Democratic Quality. *Contexto Internacional,* v. 38, n. 2, p. 711-729, 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Unidade Especial para Cooperação Sul-Sul. *Towards A Consolidated Development Platform for the South*. New York, 2007.

QUADIR, Fahimul. Rising donors and the new narratives of 'south-south' cooperation: whats prospects for changing the landscape of development assistance programmes? *Third World Quarterly,* v. 34, n. 2, 2013, p. 321-338, 2013.

SANTANA, Jennifer. *A atuação dos doadores emergentes no âmbito da cooperação internacional: uma análise do caso brasileiro no PMA*. 2015. Monografia (Curso de Relações Internacionais) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

SCHLEICHER, Rafael; Ana Flávia Platiau. What is the relation between Brazilian Foreign Policy and the implementation of bilateral technical cooperation projects in African Countries? Lessons from a South-South cooperation project implemented by the Brazilian National School of Public Administration – ENAP (2009-2012). *Revista Brasileira de Política Internacional,* v. 60, n. 1, e0002, 2017.

TAKAGI, Maya. La implementación del Programa Hambre Cero en 2003. *In*: GRAZIANO DA SILVA, José; GROSSI, Mauro del; FRANÇA, Caio de (ed.). *Programa Hambre Cero, la experiencia brasileña*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário*,* 2012. p. 59-92.

TOMAZINI, Carla; LEITE, Cristiane. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *Revista de Sociologia e Política,* v. 24, n. 58, p. 13-30, 2016.

VELASCO JR, Paulo. A diplomacia do combate à fome e a contribuição brasileira para a segurança alimentar e nutricional no seio da ONU e da FAO. *In*: SCHMITZ, Guilherme; ROCHA, Rafael. (ed.). *Brasil e o Sistema das Nações Unidas*: desafios e oportunidades na governança global. Brasília: IPEA, 2017. p. 307-344.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional,* v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

# Capítulo 5

# Difusão internacional das políticas alimentares brasileiras: analisando as mudanças normativas e institucionais na FAO e na CPLP

*Carolina MILHORANCE*[1]

## 1. Introdução

O entendimento de que as políticas públicas não são domínios exclusivos dos Estados vem ganhando destaque. Atores não-estatais, organizações internacionais e entidades privadas ampliaram seu envolvimento na formulação de instrumentos e estratégias políticas. Tais atores interagem com administrações públicas, mas também têm

1 Carolina MILHORANCE é Pesquisadora do Centro de Cooperação Internacional e Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento [CIRAD/Art-Dev], *Montpellier*, França (carolina.milhorance@cirad.fr). Orcid Id: https://orcid.org/0000-0002-3290-8596

Este capítulo é uma tradução autorizada do artigo “Diffusion of Brazil’s Food Policies in International Organisations: Assessing the Processes of Kwoledge Framing”, publicado por Policy and Society em 2020. https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1724362

https://doi.org/10.36311/2023.978-65-5954-419-6.p149-176

a capacidade de operar independentemente. Desta forma, os espaços de construção de políticas públicas têm se mostrado cada vez mais fluidos e dinâmicos (Legrand, 2016; Stone; Ladi, 2015; Stone; Porto de Oliveira; Pal, 2019). As organizações internacionais representam espaços significativos neste sentido, atuando como plataformas para a difusão de "melhores práticas" e diretrizes de reformas. Tais organizações consolidam sua influência mediante a construção coletiva de expertise e autoridade. Algumas são reconhecidas como redes globais de políticas, caracterizadas pela troca de informações, esforços de persuasão e busca de soluções para desafios compartilhados (Devin; Smouts, 2011; Pal, 2012; Stone; Ladi, 2015).

Neste contexto, as organizações internacionais emergem como fóruns privilegiados para a construção e mediação de ideias sobre governança política, que são posteriormente disseminadas aos Estados-membros e, em alguns casos, transcendem essas fronteiras. Tais prescrições manifestam-se por meio de uma variedade de instrumentos: orientações estratégicas, benchmarks, relatórios analíticos, seminários especializados, iniciativas piloto e repertórios de "melhores práticas", todos imbuídos de normas maleáveis e persuasivas, visando fomentar a reconfiguração de práticas políticas existentes (Delcour; Tulmets, 2019; Devin; Smouts, 2011). O presente capítulo aborda uma faceta específica deste cenário: o processo político de definição das agendas e as prescrições políticas no interior das organizações internacionais. O estudo analisa as interações entre atores estatais e não-estatais brasileiros com burocratas internacionais, delineando sua influência na definição das estratégias e recomendações veiculadas pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), particularmente no que tange à questão da insegurança alimentar.

A pesquisa baseia-se em 280 entrevistas semiestruturadas realizadas entre 2012 e 2015, além da análise de documentos institucionais. O arcabouço analítico combina a teoria construtivista das relações internacionais (Barnett; Finnemore, 2004; Devin; Smouts, 2011) com abordagens da sociologia política voltadas para a transferência e difusão de políticas (Hadjiiski; Pal; Walker, 2017; Hassenteufel *et al.*, 2017;

Milhorance, 2018). O estudo visa explorar os processos circulatórios da formulação de políticas, oferecendo insights sobre os mecanismos iniciais desses processos. Ele se situa na confluência de dois movimentos distintos, porém coerentes: a difusão de políticas sustentada por redes trans-governamentais (Legrand, 2016) e a emergência de políticas globais (Moloney; Stone, 2019; Stone; Ladi, 2015).

Os conceitos de tradução e socialização são mobilizados neste sentido como mecanismos políticos fundamentais, atuando como forças transformadoras que orientam a interação entre os atores na configuração e difusão de agendas e práticas políticas. Inspirado de estudos sociológicos sobre transferência de conhecimento entre diferentes campos científicos (Callon, 1986), o conceito de "tradução" é utilizado para destacar a reformulação de problemas políticos e a dinâmica de conflito e negociação entre os atores em diferentes níveis de governança (Hassenteufel *et al.*, 2017; Stone, 2012). O termo "socialização" é usado para descrever o compartilhamento e a assimilação de ideias e práticas entre os atores e as instituições envolvidas no processo de difusão (Tulmets, 2005). O capítulo argumenta que os resultados desses mecanismos são influenciados pelos recursos políticos que os atores mobilizam, sejam eles materiais, formais ou de legitimidade, bem como pelas características dos espaços onde essas interações ocorrem. Consideram-se aqui fatores como a burocratização e a fragmentação das arenas, bem como a convergência de ideias entre os atores envolvidos. Como elemento contextual, o estudo refere-se à janela de oportunidade criada pela crise financeira global de 2007/08 e a subsequente crise alimentar, que influenciaram a participação de atores brasileiros na construção de novas abordagens para políticas alimentares globais.

## 2. Quadro Analítico e Contextual

Conforme destacado por Stone *et al.* (2019), tanto indivíduos, quanto organizações e redes utilizam sua autoridade intelectual ou expertise profissional para promover ideias políticas ou legitimar padrões normativos como "melhores práticas". Em outras palavras, a "política do

conhecimento" impulsiona a transferência e a difusão de políticas. Neste estudo, dois grupos de atores políticos são examinados, bem como as interações entre eles.

O primeiro é uma rede de políticas (*policy network*) formada por atores estatais e não-estatais brasileiros atuantes no desenvolvimento de políticas alimentares neste país. Ela inclui organizações como o secretariado de relações internacionais do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais (Contag), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar (FBSSAN), entre outros. Essa rede se empenhou em ampliar a visibilidade dos resultados das políticas brasileiras de segurança alimentar, particularmente da estratégia do Fome Zero (Milhorance; Bursztyn; Sabourin, 2019).

Tal esforço foi fortalecido por uma ação diplomática visando internacionalizar a referida estratégia, que contou com o apoio da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome no âmbito do Ministério das Relações Exteriores e de organizações intermediárias como o Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos (PMA) no Brasil e do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG). Como resultado, diversas organizações internacionais, como a FAO, a CPLP e o PMA, bem como ONGs internacionais, incluindo ActionAid e Oxfam, endossaram a abordagem brasileira no combate à fome e à pobreza (Fraundorfer, 2013). O caráter não governamental de certos atores nessa rede pode ser visto como um limitante estrutural para sua efetiva participação no processo de difusão de políticas (Stone; Porto de Oliveira; Pal, 2019). Portanto, a aliança com atores governamentais conferiu a esses atores recursos diplomáticos e acesso formal às organizações internacionais.

O segundo grupo inclui burocratas da FAO e da CPLP. Sua principal fonte de influência deriva do papel de 'legitimação' exercido pelas organizações internacionais, fundamentado na natureza técnica de suas recomendações (Barnett; Finnemore, 2004; Devin; Smouts, 2011). Tais organizações se estabelecem como espaços de interação onde atores

nacionais e internacionais debatem pontos de vista e delineiam relações causais entre problemas políticos e suas respectivas soluções. A importância dessas organizações como *arenas* de especialistas e tomadores de decisão, focadas na elaboração de normas (Francesco; Guaschino, 2019). Além disso, as organizações internacionais atuam como *agentes* na disseminação de ideias e soluções políticas por meio da formulação de recomendações, diretrizes, melhores práticas e iniciativas de cooperação técnica (Devin; Smouts, 2011). Portanto, considerando que a legitimidade constitui um pilar crucial do poder dessas organizações, questioná-la representa um risco para sua posição no cenário internacional.

Entretanto, a partir dos anos 2000, a confiança na capacidade de diversas agências da ONU em cumprir seus mandatos passou a ser seriamente questionada pela comunidade internacional. Ineficiência, disfunções burocráticas e falta de transparência estavam entre as críticas levantadas (Barnett; Finnemore, 2004; Devin; Smouts, 2011). Adicionalmente, questionou-se a aptidão dessas agências para enfrentar desafios globais, como evidenciado pela crise alimentar (Fouilleux, 2009). Tal crise, provocada pelo aumento dos preços do trigo, arroz, soja e milho nos mercados internacionais e seguida por um aumento da insegurança alimentar, reposicionou a luta contra a fome no centro da agenda internacional (IFPRI, 2008). Tal situação trouxe questões como ajuda alimentar, segurança alimentar de longo prazo e o direito à alimentação para o centro do debate internacional (Peck; Theodore, 2015).

É importante destacar que Legrand (2016) vincula o aparecimento de redes de difusão de políticas à emergência de desafios políticos transnacionais. Além disso, a crise alimentar desencadeou uma «crise epistêmica» em que tanto o entendimento do mundo social quanto a autoridade dos especialistas na área tornaram-se instáveis e contestados (Hernando; Pautz; Stone, 2018).

Neste cenário, novas soluções de políticas públicas, especialmente aquelas defendidas pela rede brasileira para a segurança alimentar, despertaram interesse da comunidade internacional. Graças aos esforços diplomáticos e ao acesso que esta rede obteve às organizações internacionais, suas credenciais para cooperação neste tema passaram a

ser reconhecidas (Milhorance; Bursztyn; Sabourin, 2019). Paralelamente, diplomatas das chamadas "potências emergentes" — como Brasil, Índia e China — intensificaram críticas ao sistema ONU, visando ampliar sua participação em decisões multilaterais. As chancelarias desses países passaram a questionar o desempenho de agências específicas, sem, no entanto, desafiar o sistema ONU como um todo (Milhorance; Soulé-Kohndou, 2017). Esse ambiente favoreceu a cooperação triangular entre tais agências, entendida como um meio de promover parcerias estratégicas (FAO, 2013), e também com organizações (trans)regionais, como a CPLP e o Mercosul (Milhorance, 2018; Niederle, 2016).

As duas arenas estudadas apresentam características próprias. A FAO, com sua estrutura técnica e política abrangente, tem processos decisórios e de validação de conhecimento altamente burocráticos e fragmentados (Fouilleux, 2009). Por outro lado, a CPLP, focada na colaboração político-diplomática e promoção da língua portuguesa, é mais flexível e menos institucionalizada que as agências da ONU (Soulé-Kohndou, 2012). A CPLP, embora menos burocrática que a FAO, enfrenta escassez de recursos para suas iniciativas. Legrand (2016) ressalta que a proximidade cultural e 'psicológica' pode ser mais influente que a proximidade geográfica para a difusão de políticas. Na CPLP, essa proximidade se limita a uma língua e história coloniais comuns com os países africanos. Apesar da presença de Portugal nesta comunidade, ela se tornou o canal preferencial do Brasil para comunicação com países africanos, ainda que uma eventual integração cultural deva ser relativizada (Call; Abdenur, 2017).

Neste sentido, enfatizamos como a circulação global de ideias e soluções públicas entre organizações internacionais e seus membros se dá por mecanismos de socialização e tradução. O impacto desses processos depende tanto dos recursos políticos dos atores envolvidos quanto das características das arenas de negociação e debate, incluindo procedimentos de tomada de decisão e produção de conhecimento. Tais processos também podem ser favorecidos por mudanças no consenso e conhecimento políticos, como evidenciado pelas crises financeira e alimentar de 2007/08 (Peck; Theodore, 2015). Essa perspectiva analítica esclarece os micro processos

e interações transnacionais que estimulam a difusão do conhecimento (Hadjiiski; Pal; Walker, 2017; Legrand; Stone, 2018).

As seções subsequentes examinam a influência da rede brasileira para a segurança alimentar em mudanças institucionais na FAO e na CPLP e discutem a criação e difusão de políticas neste campo, bem como no tema da agricultura familiar.

## 3. Politização dos Processos Decisórios na CPLP e FAO

### 3.1. Socialização e Tradução dos Princípios de 'Participação Social'

Diversas políticas alimentares brasileiras implementadas desde os anos 2000 priorizaram a participação social como elemento central (Silva; Del Grossi; França, 2010). Neste sentido, atores brasileiros envolvidos na concepção destas politicas encontraram na FAO e na CPLP espaços estratégicos para discutir este aspecto no âmbito internacional.

Na CPLP, a aprovação da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN) em 2011, também conhecida como Declaração de Maputo, foi um marco significativo. Tal estratégia estabeleceu um modelo inovador de governança, criando o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consan) como um órgão consultivo composto por representantes de ONGs, universidades e movimentos rurais (CPLP, 2012). Um integrante do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil (Consea) afirmou que essa iniciativa foi inspirada pelo modelo brasileiro, contribuindo para a criação de estruturas similares em outras instâncias internacionais. A ambição era fomentar um multilateralismo inclusivo, que abarcasse a participação social. Além disso, uma Rede da Sociedade Civil para Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (Redsan-CPLP) foi estabelecida em 2007, conectando mais de 400 organizações, entre elas grupos de agricultores familiares. Entrevistas com membros da Redsan revelaram o apoio de atores brasileiros à sua fundação (Maputo, abril de 2014).

Tais mudanças levaram a uma reconfiguração de certos mecanismos decisórios da CPLP, ampliando o papel de ONGs e movimentos rurais nesta comunidade (CPLP; FAO, 2014). Nesse cenário, a CPLP se tornou um fórum relevante para a produção e negociação de *soft norms* e ideias relativas às políticas públicas. Esse processo foi impulsionado por recursos diplomáticos e o acesso às organizações internacionais conferido pela delegação brasileira consolidada durante o governo Lula. Apesar da eficácia em promover a participação da sociedade civil na formulação de políticas, um debate se impôs na CPLP sobre o significado de "participação social", levando esta rede a mobilizar seus recursos para atuar como os principais "tradutores" desse conceito.

Vale notar que, desde sua fundação, a CPLP manteve diálogos pontuais com atores da sociedade civil, mas sem impacto na tomada de decisões, conforme registros oficiais (CPLP, 1997, 1998). A definição de "sociedade civil" na CPLP também evoluiu: inicialmente abrangia personalidades individuais, atores privados e associações trabalhista (CPLP, 1998). Fundações privadas foram posteriormente incluídas como observadores (CPLP, 2006), enquanto ONGs e movimentos sociais tivessem participação limitada ou nula nesse período inicial. A criação de um espaço duradouro para o envolvimento da sociedade civil foi planejada em 2008 (CPLP, 2008b) e concretizada apenas no Primeiro Fórum da Sociedade Civil em 2013.

Diplomatas brasileiros ressaltaram a complexidade da definição da "sociedade civil" na CPLP. Para eles, o termo deveria incluir movimentos sociais, contrapondo-se a outros atores, como servidores angolanos, que defendiam um enfoque em fundações privadas e entidades filantrópicas. A perspectiva brasileira acabou ganhando espaço, abrindo caminho para a participação de ONGs, universidades e movimentos sociais. "*Houve um debate sobre o conceito de sociedade civil, mas nossa visão prevaleceu. Contudo, o documento inicial gerou controvérsias e não alcançou consenso universal. O que se consolidou no final foi o objetivo de institucionalizar a participação social*" (Brasília, julho de 2013). Essa visão foi confirmada em entrevistas com representantes brasileiros e moçambicanos (Brasília, julho de 2013; Maputo, março de 2014). Relatórios do Consan destacaram a meta de

criar um mecanismo de tomada de decisões participativas (CONSAN-CPLP, 2012). Portanto, a rede mostrou-se eficaz, alcançando mudanças institucionais em curto prazo.

Assim como na CPLP, organizações brasileiras atuantes na FAO promoveram os mecanismos de participação social no Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CFS). A reforma do CFS nos anos 2000 se inspirou do modelo Consea, especialmente no que tange à governança participativa. Como confirmado pelo Secretário Executivo do CFS em uma entrevista, o modelo do Consea já era conhecido pelos membros do comitê, mas o governo brasileiro também ajudou a promovê-lo, enviando grandes delegações que incluíam membros da sociedade civil para apresentar o programa Fome Zero e o Consea (Roma, outubro de 2013). Por sua vez, membros do Consea apontam o CFS como um espaço vital para expandir sua participação na governança global da segurança alimentar (Montpellier, outubro de 2013). No entanto, a natureza burocrática e fragmentada do CFS restringiu o impacto dessas iniciativas, gerando questionamentos sobre sua eficácia (Zanella; Duncan, 2015).

Além disso, o projeto de cooperação técnica "Compra de Africanos para a África" (PAA Africa), influenciado pelas políticas brasileiras de compra de alimentos de agricultores familiares, foi consolidado como um modelo por meio de diálogos entre funcionários da FAO e servidores públicos, ONGs e movimentos sociais brasileiros. Embora inicialmente estruturado como um acordo intergovernamental, o projeto ampliou a participação da sociedade civil, graças à participação do Consea brasileiro e da União dos Camponeses de Moçambique. Moçambique foi selecionado como país prioritário para o lançamento de uma iniciativa piloto de participação social no PAA Africa. Contudo, esta iniciativa foi restrita na prática, devido à falta de recursos, ao enfoque técnico dos colaboradores da FAO e do PMA no país, e à baixa participação das entidades da sociedade civil[2]. Nesse contexto, o projeto passou por ajustes significativos, reflexo de negociações adicionais com a equipe da FAO e suas diretrizes.

---

[2] Resultados do trabalho de campo e da participação observante no escritório da FAO em Moçambique (2014 e 2015).

## 3.2. Mudanças Institucionais na FAO e na CPLP

Além de apoiar a consolidação de *soft norms* e paradigmas, a transferência/difusão de políticas vem se estabelecendo como um instrumento de política externa (Stone; Porto de Oliveira; Pal, 2019). Nesse contexto, a CPLP endossou em 2010 a ambição brasileira de ampliar sua presença no sistema multilateral, respaldando oficialmente a candidatura de José Graziano à Direção-Geral da FAO em 2010 (Declaração de Luanda) e reafirmando o apoio a sua campanha de reeleição em 2015 (CPLP, 2014a). Ex-ministro do Desenvolvimento Social no Brasil e representante regional da FAO, além de líder da estratégia Fome Zero, Graziano demonstrou significativa autoridade em políticas alimentares (Porto de Oliveira, 2019).

A intensificação da cooperação técnica entre o Brasil e os membros africanos da CPLP aproximou esta comunidade da FAO, especialmente no que diz respeito ao objetivo de se tornar uma plataforma de segurança alimentar. Segundo um diplomata brasileiro, a CPLP desempenhou um papel crucial na campanha de Graziano, consolidando assim a presença da FAO dentro desta comunidade (Brasília, junho de 2013). Em 2012, a FAO abriu um escritório no Secretariado da CPLP em Lisboa e lançou um projeto de cooperação técnica (CPLP, 2014b). Graziano participou da Conferência de Chefes de Estado da CPLP no mesmo ano e contribuiu para a criação de uma campanha de arrecadação de fundos para a implementação da ESAN da CPLP (Muragy, 2014). Porto de Oliveira (Porto de Oliveira, 2019) também destaca o papel de Graziano como um "embaixador" da estratégia Fome Zero, contribuindo para a promoção, legitimação e mediação dos instrumentos de política brasileiros na FAO e globalmente.

O ativismo brasileiro na FAO também reverberou nos procedimentos da organização para a implementação de projetos de cooperação técnica. Observou-se, neste contexto, uma mudança parcial da gestão tecnicamente orientada para uma gestão político-diplomática da cooperação triangular. Em contraste com a prática tradicional de doadores que fornecem recursos financeiros para projetos regulares e especiais destas agências, a diplomacia brasileira (e de outras potências emergentes) buscaram progressivamente

um maior envolvimento na execução dos recursos investidos na cooperação triangular, aumentando a politização dessas iniciativas (Milhorance; Soulé-Kohndou, 2017; Soulé-Kohndou, 2014). No entanto, as organizações internacionais defendem uma espécie de autoridade racional-legal e afirmam participar de forma imparcial da formulação de normas internacionais.

De acordo com a literatura construtivista, as regras estabelecidas pelas organizações internacionais moldam o comportamento de seu pessoal e ajudam a racionalizar, despolitizar e sistematizar suas respostas a desafios externos (Barnett; Finnemore, 2004). Como mencionado por um servidor da FAO referindo-se ao projeto PAA África: "*O corpo técnico da FAO é muito forte. Todas as iniciativas exigem uma base técnica para avaliar suas operações. O discurso político tem um limite. Ele precisa de uma base concreta*" (Roma, outubro de 2013).

No entanto, apesar deste enfoque na abordagem técnica, a implementação da cooperação triangular foi em grande parte conduzida por representantes do governo. O escritório da FAO no Brasil inicialmente propôs administrar os recursos do governo brasileiro, conforme o modelo tradicional com instituições multilaterais. No entanto, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil enfatizou a importância de participar diretamente nos processos de implementação e monitoramento, causando certo desconforto institucional (Brasília, junho de 2013; Milhorance; Soulé-Kohndou, 2017).

Por exemplo, o projeto PAA África foi gerido na FAO e no PMA por ex representantes dos ministérios brasileiros. Esse projeto teve supervisão direta da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome. Outro exemplo é o projeto "Troca de experiências e diálogo de políticas públicas para agricultura familiar na África", gerenciado por um comitê diretor que envolveu a FAO e representantes do Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), principal instituição de cooperação Sul-Sul do Brasil no setor rural, também estabeleceu um *liason office* na FAO em Roma em 2013. Tais órgãos governamentais influenciaram diretamente o projeto, desde a formulação de atividades até o recrutamento de pessoal e o acompanhamento de missões de monitoramento. Burocratas da FAO

chegaram a criticar a ausência de um sistema robusto de avaliação técnica na primeira fase do PAA África (2012-2013), mas medidas de monitoramento foram incorporadas na segunda fase para assegurar o "reconhecimento técnico" da ONU.

Neste contexto, os instrumentos de politica alimentar desenvolvidos no Brasil passaram por um processo de *tradução* no âmbito da FAO. Tal processo foi influenciado pela cultura institucional da organização para produzir e difundir ideias e práticas políticas. A FAO incorporou conhecimentos políticos promovidos por atores brasileiros, ao mesmo tempo em que incluiu princípios alinhados com seus atributos burocráticos, como mecanismos de avaliação técnica.

Em resumo, a socialização de instrumentos de política desenvolvidos no Brasil foi impulsionada por uma rede de atores brasileiros diversos — diplomatas, administradores públicos e representantes da sociedade civil — engajados nas atividades da CPLP e da FAO. Por um lado, esta rede mobilizou uma série de recursos para ganhar legitimidade, notadamente sua experiência na redução da insegurança alimentar, assim como recursos materiais e técnicos que facilitaram sua participação em eventos internacionais e desenvolvimento de cooperação técnica. Recursos políticos e formais também foram mobilizados, principalmente aqueles alinhados com as ideias do governo Lula neste tema. Por outro lado, a CPLP e a FAO funcionaram como espaços de debate e negociação para a concepção e tradução de ideias políticas. Ainda assim, representantes dessas organizações puderam resistir e exercer influência sobre os resultados dessa tradução. A CPLP, menos institucionalizada e sem os mesmos recursos materiais e técnicos da FAO, mostrou-se mais permeável à influência brasileira em seus processos de governança e posições oficiais.

## 4. Redefinindo as normas internacionais para segurança alimentar e agricultura familiar

### 4.1. Socialização do "pacote" Fome Zero

O Brasil se impôs como uma referência para a construção da ESAN da CPLP e das estratégias nacionais de outros países membros, corroborado por relatórios que o apontam as realizações significativas do país em aspectos legais, institucionais e de políticas de combate à fome (ACTUAR; REDSAN-PALOP, 2012; CPLP, 2011). Embora o combate à fome já fizesse parte da agenda da CPLP desde 2003 (CPLP, 2003), o tema só ganhou destaque nos textos oficiais da comunidade a partir de 2008, após aprovação da Resolução sobre Segurança Alimentar na 7ª Conferência de Chefes de Estado (CPLP, 2008a). Diversos documentos enfatizam que o Brasil, diferentemente de outros membros, alcançou seus objetivos neste tema (FAO; CPLP, 2013). Adicionalmente, os relatórios da ESAN também mencionam a promoção de iniciativas de compras públicas para agricultores familiares e de alimentação escolar (CPLP, 2015).

Um diplomata brasileiro destacou o papel político deste processo: "*Tudo isto é sobre ensinar a fazer, mas à nossa maneira. Não se trata apenas de tecnologia; há uma filosofia por trás, uma maneira de pensar as políticas públicas. Fazer isso da forma brasileira cria um capital político enorme*" (Brasília, junho de 2013). Esse movimento também reverberou nos estados membros, como ilustra um membro da comunidade em Moçambique: "*A cúpula da CPLP foi um marco na difusão da agenda de segurança alimentar. O presidente de Moçambique estava lá e ficou claro para nós que nossa instituição, o Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional, estava inadequadamente vinculada ao Ministério da Agricultura; no Brasil, esta instância é ligada à Presidência da República*" (Maputo, abril de 2014).

Portanto, embora a difusão de políticas seja crucial para a diplomacia brasileira no sistema multilateral, é importante notar que os 'modelos' disseminados nesse processo estão vinculados às ideias políticas de um grupo específico de atores que ganharam recursos políticos durante

a administração do Partido dos Trabalhadores (2003-2016). A papel preponderante (*agency*) de atores da sociedade civil e grupos de servidores públicos é especialmente proeminente na socialização dessas políticas. Conforme apontado por Stone (2002), o embate de ideias para controlar os termos do debate político por meio do uso de conhecimento e experiências específicas são processos intrinsecamente políticos.

Um processo similar foi observado na FAO. O alinhamento entre produção agrícola e proteção social, uma vez parte da política brasileira sob o Ministro Graziano, foi endossada e priorizada pelo Conselho da FAO em dezembro de 2013, colocando este conceito no centro do novo arcabouço estratégico da organização (Roma, outubro 2013). Tal decisão abriu caminho para a integração da proteção social em múltiplas dimensões de política pública nas quais os especialistas da FAO costumam atuar, desde estratégias nacionais até planos de investimento (FAO, 2016a). Para respaldar institucionalmente essa mudança normativa, o Plano de Médio Prazo da FAO para 2014–2017 e o Plano de Trabalho e Orçamento para 2014–2015 recomendaram a alocação de recursos adicionais para iniciativas de proteção social nos países em questão. Além disso, foi criada uma Divisão de Proteção Social e estabelecido um grupo de trabalho intersetorial na FAO para fortalecer a coordenação da análise de políticas públicas e iniciativas nesta área. Para consolidar essa visão, uma equipe foi formada, contando com a contratação de ex-funcionários públicos brasileiros como consultores ou membros da equipe permanente.

A estratégia Fome Zero também encontrou eco em outras agências da ONU, inspirando a ampla campanha "Desafio Fome Zero", lançada na Conferência Rio+20 sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012 pelo então Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon. Neste contexto, 23 agências, fundos e programas das Nações Unidas na área de segurança alimentar alinharam seus planos de trabalho à visão da campanha, incluindo o PMA, conforme indicado por sua representante em Moçambique (Maputo, março de 2013):

> O Fome Zero e o programa Bolsa Família são modelos. Houve uma grande mudança após a eleição de Graziano. Pudemos atestar esta mudança após a cúpula da CPLP. Estamos criando uma conexão política positiva entre a FAO e o PMA porque o Graziano interage fortemente com o Diretor Executivo do PMA. Isso contribuiu para o compartilhamento das políticas brasileiras com o PMA e o FIDA. Não é apenas um processo de animação dos países membros; é uma mudança dentro das Nações Unidas. Vemos um futuro promissor.

A principal mensagem deste "modelo" é que a fome e a pobreza são questões políticas, não agronômicas ou técnicas, e devem ser priorizadas nas agendas de políticas públicas. Essa ideia foi corroborada em entrevistas com interlocutores no Brasil e no exterior (MDS, Brasília, julho de 2013; Instituto Lula, São Paulo, junho de 2013), e apareceu em conversas com burocratas moçambicanos: "*O presidente Lula insistiu no Fome Zero, que se tornou o epicentro das políticas públicas no Brasil. Em Moçambique, estamos apenas começando, então nossa primeira batalha é dar mais peso político a essas questões*" (Ministério da Agricultura de Moçambique, Maputo, abril de 2014).

A difusão internacional desta mensagem contou com os recursos de legitimidade e os esforços diplomáticos do lado brasileiro. O objetivo do governo brasileiro e de instituições para-governamentais – especialmente a antiga divisão diplomática CGFome, o Instituto Lula e outros ministérios – era internacionalizar essa experiência. Diversos representantes confirmaram isso, como indicado nesta entrevista: "Nos beneficiamos da identidade de Graziano em conexão com o Brasil e com o programa Fome Zero para criar mecanismos de difusão. O objetivo é focar na África" (Instituto Lula, São Paulo, junho de 2013).

Além disso, diversos relatórios e reuniões da FAO enfatizaram a importância da proteção social aliada à produção agrícola, destacando a experiência brasileira. Entre 2010 e 2015, 64 intervenções nessa área foram realizadas em escala global (FAO, 2016b). Uma série de eventos foi organizada sob o lema "da proteção à produção". O relatório "Estado da Insegurança Alimentar no Mundo 2015" sugeriu a combinação de

proteção social com investimentos direcionados aos agricultores mais vulneráveis, citando o programa brasileiro PAA África como uma iniciativa emblemática (FAO; FIDA; PAM, 2015). O relatório "*Achieving Zero Hunger*" também salientou o papel crítico do investimento em proteção social e agricultura, citando "experiências bem-sucedidas" de diferentes países (FAO, 2015a).

Além disso, o tema foi escolhido para o Dia Mundial da Alimentação de 2015, onde o termo "Fome Zero" apareceu em muitos discursos de líderes da ONU (FAO, 2015b, 2015c). Nesse contexto, os instrumentos de política, o Conselho de Segurança Alimentar (Consea) e exemplos legislativos do Brasil foram citados em diversos relatórios (FAO, 2007, 2008, 2009a, 2009b, 2010). As "Diretrizes para o Direito à Alimentação" ressaltaram medidas concretas para garantir o acesso aos alimentos. A FAO publicou um relatório recomendando a "generalização do modelo brasileiro de alimentação escolar" na América Latina e Caribe (Pye-Smith, 2014). Foi lembrado que o arcabouço legal do Brasil fundamentou a cooperação técnica com países em desenvolvimento, contribuindo assim para a promoção do Direito humano à alimentação adequada no plano internacional (FAO, 2010).

Esse processo ampliou a visibilidade da estratégia Fome Zero e a difusão de suas ferramentas operacionais entre os membros da CPLP e da FAO. Vale notar que os processos de difusão internacional são inicialmente sustentados pela publicização das experiências locais, o que inclui a disseminação de informações sobre a experiência, seus arranjos organizacionais e as condições sob as quais ela pode ser transferida e adaptada para vários contextos. Esse é um elemento chave para o processo de socialização, que requer recursos materiais, técnicos e de legitimidade (Blatrix, 2012).

## 4.2. Tradução da Agricultura Familiar em 'Melhores Práticas' Internacionais

Além dos instrumentos de segurança alimentar e proteção social, a promoção internacional das políticas de agricultura familiar na CPLP e FAO tornou-se um objetivo crucial para a rede brasileira de segurança alimentar. Graças a esse ativismo, o Consan /CPLP estabeleceu um grupo de trabalho sobre agricultura familiar, centralizando a questão em sua agenda institucional. Segundo uma organização brasileira representativa do setor, estes atores "*entraram em um debate sobre o papel da agricultura familiar na soberania alimentar mundial. Tal iniciativa abriu novos espaços para o diálogo, inclusive em relação às políticas públicas. Quando o Consan foi criado, foi possível priorizar a criação de um grupo de trabalho para dar visibilidade à agricultura familiar nos países em desenvolvimento*." (Brasília, junho de 2013).

Os membros do Consan relatam que essa agenda encontrou desafios conceituais, especialmente quanto ao significado de "agricultura familiar", o que levou a um processo de negociação e tradução de termos. Uma organização brasileira observou: "*Eles [países africanos] não dizem 'agricultura familiar'. Para eles, é 'pequeno camponês'. Esse debate conceitual é crucial para assegurar o diálogo e fortalecer a categoria de agricultura familiar*" (Brasília, junho de 2013). Vale notar que, no Brasil, a agricultura familiar ganhou contornos através de um processo político histórico que assegurou seu reconhecimento como uma categoria sócio-política com necessidades específicas de financiamento e políticas públicas (Sabourin; Samper; Sotomayor, 2016). Neste contexto, o objetivo harmonizar a definição da agricultura familiar nos países membros da CPLP orientou uma série de estudos (FAO; CPLP, 2013; FSN/FAO, 2012).

Paralelamente, o processo de mobilização que levou à criação de um Ano Internacional das Nações Unidas dedicado à agricultura familiar (Ano Internacional da Agricultura Familiar, 2014 [AIAF]) representou um marco na promoção desta agenda em nível global (Brasília, junho de 2013). Este foi o primeiro ano internacional da ONU promovido por organizações da sociedade civil. O comitê de preparação incluiu redes regionais e diversas

ONGs nacionais e internacionais (incluindo Oxfam, Via Campesina, a Organização Mundial de Agricultores e o Fórum Rural Mundial), além de institutos de pesquisa. Do lado latino-americano, a Contag assumiu um papel central. O AIAF 2014 pode ser considerado um dos resultados do processo de mobilização dos atores brasileiros em favor do reconhecimento da agricultura familiar pelas instâncias da ONU. Vale ressaltar que estes atores integraram um movimento transnacional existente; no entanto, eles participaram ativamente deste movimento e contribuíram para o seu fortalecimento, promovendo o debate diplomático com as instâncias governamentais, apoiando as redes regionais e fornecendo exemplos concretos e casos de sucesso. A presença de Graziano também foi um fator facilitador para a receptividade dessa agenda na organização.

O AIAF 2014 criou uma janela de oportunidade para intensificar o debate e fortalecer políticas para a agricultura familiar entre os membros da CPLP (CONSAN-CPLP, 2014). Outros resultados desses processos incluíram: i) maior visibilidade para metas associadas à agricultura familiar, com a FAO divulgando múltiplos relatórios e organizando reuniões globais que envolveram mais de 700 entidades; e o governo brasileiro contribuiu lançando e financiando a Plataforma de Conhecimento sobre Agricultura Familiar; ii) apoio à agricultura familiar através de projetos e estudos de caso da FAO. Em parceria com o PMA, a Divisão de Infraestrutura Rural e Agroindústria realizou estudos sobre compras públicas, incluindo as iniciativas brasileiras em alimentação escolar como referência; iii) fortalecimento da mobilização política, incluindo a extensão da campanha do AIAF por mais uma década, a criação da Redsan e o alinhamento com a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF), que facilitou trocas entre as organizações da sociedade civil da CPLP e do Mercosul (Niederle, 2016; Sabourin; Samper; Sotomayor, 2016).

Quanto à REAF, uma representante de ONG moçambicana observou: "*Aprendemos [nos intercâmbios entre CPLP e REAF] que a agricultura familiar no contexto do Mercosul tem uma função política. As decisões políticas são discutidas em parceria com a agricultura familiar (...) Aqui [em Moçambique], deveríamos considerar uma legislação que provê recursos e poder político para a agricultura familiar*" (Maputo, abril de

2014). Tal como na REAF, atores brasileiros envolvidos na CPLP e na FAO buscaram fortalecer uma coalizão política que acumulasse recursos institucionais e estabelecesse uma nova plataforma para o diálogo entre Estado e sociedade civil na formulação de políticas públicas.

Desta forma, órgãos da FAO e da CPLP endossaram propostas-chave da rede brasileira para a segurança alimentar que visavam elevar esta agenda na hierarquia governamental, consolidar espaços para participação social e reconhecer importância da agricultura familiar nas políticas de redução da pobreza. A rede ganhou impulso, sobretudo após a crise alimentar global, beneficiando-se do apoio do governo e da diplomacia brasileira. A incorporação desses conceitos também foi fruto de uma fertilização cruzada, impulsionada pelo diálogo entre a equipe da FAO, membros da CPLP, atores estatais e não-estatais brasileiros e especialistas nessas áreas (Milhorance, 2018).

No entanto, os resultados foram distintos em cada arena. Na FAO, as interações revelaram-se mais fragmentadas, as rotinas burocráticas mais influentes e os processos decisórios mais complexos, envolvendo múltiplos atores. Já na CPLP, a linguagem comum e a cooperação interestatal favoreceram o surgimento de uma rede trans-governamental, promovendo a circulação de ideias e instrumentos no campo da segurança alimentar e nutricional. Este tipo de rede está cada vez mais envolvida na definição de normas e agendas políticas, bem como na produção de *soft norms* (Legrand, 2016). Esse processo é distinto, mas paralelo ao que ocorre na FAO, onde se formam 'redes globais de políticas públicas' (Legrand; Stone, 2018).

## 5. Conclusão

O capítulo explorou a atuação de uma rede de atores brasileiros na CPLP e na FAO. Esta rede, caracterizada por forte densidade e interconexão em torno de um conjunto de ideias, promoveu o reconhecimento internacional da agricultura familiar e participou da difusão de ideias e instrumentos nos campos de segurança alimentar e participação social, definindo-as como "melhores práticas" internacionais.

Tal movimento mobilizou recursos de autoridade formal e legitimidade social e se beneficiou da janela aberta pela crise alimentar mundial, que criou a necessidade da comunidade internacional de encontrar novas soluções para desafios globais. Como ressaltado por Stone *et al.* (2019), organizações internacionais atuam como canais importantes de difusão de conhecimento e transferência de políticas.

A análise ressaltou as dinâmicas de poder e fatores diplomáticos, muitas vezes ocultadas pela complexidade das redes políticas e pela influência recíproca entre a difusão de políticas e a governança da segurança alimentar. Devin e Smouts (2011) nos lembram que, nesses arranjos flexíveis, identificar o papel de cada ator, especialmente das organizações internacionais, é problemático. Dessa forma, a análise se concentrou na capacidade dos atores brasileiros em influenciar ou participar de mudanças na produção e difusão de conhecimento por meio de mecanismos de socialização. Além disso, foi evidenciado que as organizações internacionais mostraram capacidade de ajustes contínuos através de mecanismos de tradução. Tais ajustes foram objeto de negociações que levam em conta tanto os princípios burocráticos como as avaliações técnicas e as opiniões de outros membros na tomada de decisões multilaterais.

Neste sentido, se, por um lado, os atores brasileiros se engajaram em um processo de politização dos procedimentos de tomada de decisão na FAO e na CPLP, por outro, as diretrizes defendidas por eles foram amplamente traduzidas com o objetivo de assegurar sua "eficiência" e "neutralidade", ou seja, de despolitizá-las. Essa hibridização foi mais acentuada na FAO, devido à complexidade de seus processos decisórios e ao grande número de atores ativamente envolvidos.

Entretanto, a adoção sustentada dessas ideias e instrumentos exige tempo e recursos. A crise político-econômica enfrentada pelo Brasil desde 2015, culminando com o impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016, afetou significativamente a capacidade de mobilização de atores brasileiros nas instâncias internacionais. Isso se deve a uma reorientação dos objetivos diplomáticos e à cortes orçamentários, que desencorajou a implementação de projetos de cooperação e a participação em encontros internacionais. A despeito desses desafios, a estratégia brasileira de

combate à fome ganhou legitimidade internacional ao longo da última década. Esforços para ampliar a parceria com a FAO contribuíram para manter ativas algumas iniciativas num primeiro momento. Na CPLP, a influência brasileira foi mais direta e imediata; portanto, a desmobilização ocorrida pós-2016 levou a um declínio mais pronunciado na difusão do conhecimento político brasileiro. Nos dois casos, o desmonte das políticas brasileiras de segurança alimentar e nutricional intensificado após 2018 interrompeu esta dinâmica (Sabourin; Craviotti; Milhorance, 2020).

Este estudo buscou elucidar os mecanismos, recursos e processos de validação do conhecimento pelos quais ideias políticas são reconhecidas por organizações internacionais, reinterpretadas e difundidas como modelos políticos. Ademais, assim como Stone (2002), o capítulo evidenciou como esse processo de difusão manteve uma dimensão política ao influenciar o poder de certas ideias e coordenar defensores e tradutores em redes. Pesquisas adicionais poderiam aprofundar a compreensão sobre como essas dinâmicas interagem com tendências mais amplas de promoção do trans-governamentalismo e da formulação de políticas em escala global.

## Agradecimentos

Este capítulo é uma versão condensada e atualizada do conteúdo abordado no livro "New Geographies of Global Policy-Making: South-South Networks and Rural Development Strategies", publicado pela Routledge em 2018. A autora agradece a Diane Stone, Timothy Legrand, Osmany Porto e Leslie Pal pelas críticas e sugestões que foram fundamentais para a revisão da versão inicial. Também estende um agradecimento a Felicidade Panguene, Israel Klug e Lorena Braz por suas informações e insights valiosos durante a pesquisa realizada no escritório da FAO em Moçambique.

## Financiamento

Este trabalho contou com o apoio do Conselho Regional de Île-de-France, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Brasil e do Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (CIRAD) da França.

## Referências

ASSOCIAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO - ACTUAR; REDSAN-PALOP. *Mobilização social para a segurança alimentar e nutricional*: a experience de trabalho em redes multi-temáticas da REDSAN-PALOP. Coimbra: ACTUAR/REDSAN-PALOP, 2012.

BARNETT, M. N.; FINNEMORE, M. *Rules for the world*: international organizations in global politics. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2004.

BLATRIX, C. Des sciences de la participation: paysage participatif et marché des biens savants en France. *Quaderni:* Communication, technologies, pouvoir, n. 79, p. 59–80, 5 out. 2012.

CALL, C.; ABDENUR, A. *A "Brazilian way"? Brazil's approach to peacebuilding*: Rising Powers and Peacebuilding. Brasilia: Brookings Institute, 2017.

CALLON, M. Eléments pour une sociologie de la traduction: La domestication des coquilles Saintjacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'année sociologique*, v. 36, p. 169–208, 1986.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA - CPLP. *Declaração da Praia*: II Conferência dos chefes de Estado e de governo da CPLP: IIa Conferência dos chefes de Estado e de governo da CPLP. Praia: 17 jul.1998.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA - CPLP. D*eclaração de Bissau*: Resolução sobre a concessão do estatuto de observador consultivo da CPLP. Bissau, 17 jul. 2006

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA - CPLP. D*eclaração de Lisboa*: VII Conferência de chefes de Estado e de governo da Comunidade de Paises de Lingua Portuguesa. Lisboa, 2008.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA - CPLP. *Declaração de Maputo*: IX Conferência de chefes de Estado e de governo da comunidade dos paises de lingua portuguesa. Maputo, 2012.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA - CPLP. *Declaração de Dili*: X Conferência de chefes de Estado e de governo da Comunidade de Paises de Lingua Portuguesa. Dili, 2014.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA - CPLP. *Estratégia de segurança alimentar e nutricional da CPLP*: parte I: enquadramento. Lisboa: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, jul. 2011.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA - CPLP. *Estratégia de segurança alimentar e nutricional da CPLP*: enquadramento e orgãos para governação: guia rapido. Lisboa: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, jun. 2015.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA - CPLP. *Relatório do Presidente do I Conselho de Ministros preparatorio da Ia Conferência dos Chefes de Estado e de Governo*: I Reuniao do Conselho de Ministros da CPLP. Salvador, 1997.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA - CPLP. *Resolução sobre o combate à fome em paises da CPLP*: VIII Reunião ordinaria do Conselho de ministros da Comunidade de Paises de Lingua Portuguesa. Lisboa, 2003.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA - CPLP. *Resolução sobre a Segurança Alimentar*: XIII Reunião ordinaria do Conselho de Ministros/ VII Conferência dos chefes de Estado e de governo da Comunidade de Paises de Lingua Portuguesa. Lisboa: 2008.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA - CPLP. *Resolução sobre a Declaração do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP:* X Conferência de chefes de Estado e de governo da Comunidade de Paises de Lingua Portuguesa. Lisboa, 2014.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA - CPLP; FAO. *Convite à apresentação de propostas de iniciativas ou projetos a integrar na Plataforma eletrónica da Campanha "Juntos contra a Fome!"* Comunidade de Paises de Lingua Portuguesa, fev. 2014.

CONSAN-CPLP. *Declaração do grupo de trabalho de agricultura familiar do Consan-CPLP*. Lisboa, 2014.

CONSAN-CPLP. *Diretrizes para o mecanismo de facilitação da participação da sociedade civil*. Lisboa, 2012.

DELCOUR, L.; TULMETS, E. (ed.). *Policy Transfer and Norm Circulation*: Towards an Interdisciplinary and Comparative Approach. Abingdon, Oxon; New York, NY : Routledge, 2019.

DEVIN, G.; SMOUTS, M.-C. *Les organisations internationales*. Paris: A. Colin, 2011.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. *Right to food*: lessons learned in Brazil. Rome: Food and Agriculture Organization, 2007.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. *Methods to monitor the human right to adequate food*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2008. v. 1.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. *Budget work to advance the right to food*. Rome: FAO, 2009a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. *Guide to conducting a right to food assessment*. Rome: FAO, 2009b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. *Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation*. Rome: Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, 2010.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. *Global trends and future challenges for the work of the Organization*. 2012. Disponível em: http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md883E.pdf. Acesso em: 10 jan. 2014.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. *Achieving Zero Hunger*: the critical role of investments in social protection and agriculture. 2 ed. Rome: Food and Agriculture Organization, 2015a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. Allocutions du directeur général de la FAO José Graziano da Silva à la Célébration de la Journée mondiale de l'alimentation. 2015b. Disponível em: http://www.fao.org/documents/card/fr/c/4eae91eb-50ef-4cd4-ac68-565ec6549d39. Acesso em: 26 jan. 2016.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. Remarks to the Opening Ceremony of World Food Day at Expo Milan by Secretary-General Ban Ki-moon, World Food Day Ceremony: Friday, 16 October 2015c - Expo Milano Auditorium, 11.45 – 12.40. Disponível em: http://www.fao.org/documents/card/en/c/2475c591-25d4-42df-86f6-f2aa2f700430. Acesso em: 26 jan. 2016.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. 2016a.Protection sociale. Disponível em: http://www.fao.org/social-protection/fr/. Acesso em: 26 jan. 2016.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. Presentations on cash transfers and social protection impacts in sub-Saharan Africa given by PtoP team members. 2016b.Disponível em: http://www.fao.org/economic/ptop/publications/presentations/en/?utm_source=socialprotection&utm_medium=webpage&utm_campaign=faothemes. Acesso em: 26 jan. 2016.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO; CPLP. S*ituação da governança da segurança alimentar e nutricional e papel da agricultura familiar nos paises da CPLP*. Rome: Food and Agriculture Organization, 2013.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO; FIDA; PAM. *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2015*. Rome: Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, 2015.

FOUILLEUX, È. À propos de crises mondiales...Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires? *Revue française de science politique*, v. 59, n. 4, p. 757–782, 2009.

FRANCESCO, F. D.; GUASCHINO, E. Reframing knowledge: A comparison of OECD and World Bank discourse on public governance reform. *Policy and Society*, p. 1–16, 15 maio 2019.

FRAUNDORFER, M. Zero Hunger for the world: Brazil's global diffusion of its Zero Hunger Strategy. *Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v. 2, n. 4, p. 91–116, jul. 2013.

FSN/FAO. *Consulta Electrónica*: Agricultura Familiar e Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP. Rome: Fórum Global sobre Segurança Alimentar e Nutricional, nov. 2012.

HADJIISKI, M.; PAL, L. A.; WALKER, C. (ed.). *Public policy transfer*: micro-dynamics and macro-effects. Northampton, MA: Edward Elgar Pub, 2017.

HASSENTEUFEL, P. *et al*. Policy Diffusion and Translation: The Case of Health Agencies. *Novos Estudos - CEBRAP*, v. 36, n. 01, p. 77–98, mar. 2017.

HERNANDO, M. G.; PAUTZ, H.; STONE, D. Think tanks in 'hard times' – the Global Financial Crisis and economic advice. *Policy and Society,* v. 32, n. 2, p. 125–139, 2018.

IFPRI. *Hausse des prix alimentaires et actions stratégiques proposées*: que faire, par qui et comment. Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, 2008. Disponível em: http://www.drylands-group.org/noop/file.php?id=1549.

LEGRAND, T. Elite, exclusive and elusive: transgovernmental policy networks and iterative policy transfer in the Anglosphere. *Policy Studies*, v. 37, n. 5, p. 440–455, 2 set. 2016.

LEGRAND, T.; STONE, D. Science diplomacy and transnational governance impact. *British Politics*, v. 13, n. 3, p. 392–408, set. 2018.

MILHORANCE, C. *New Geographies of Global Policy-Making*: South-South Networks and Rural Development Strategies. New York and London: Routledge, 2018.

MILHORANCE, C.; BURSZTYN, M.; SABOURIN, E. The politics of the internationalisation of Brazil's 'Zero Hunger' instruments. *Food Security*, p. 1–14, 1 fev. 2019.

MILHORANCE, C.; SOULÉ-KOHNDOU, F. South-South Co-operation and Change in International Organisations. *Global Governance*, v. 23, n. 3, p. 461–481, 2017.

MOLONEY, K.; STONE, D. Beyond the State: Global Policy and Transnational Administration. *International Review of Public Policy*, v. 1, n. 1:1, p. 104–118, 17 jun. 2019.

MURAGY, M. I*ntervenção do Secretário Executivo da CPLP, Embaixador Murade Murargy*. Lançamento da Campanha "Juntos Contra a Fome!", 20 fev. 2014.

NIEDERLE, P. A construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul: sociogênese de uma plataforma de diálogos entre Governos e Movimentos Sociais. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 2, n. 24, p. 35, 2016.

PAL, L. A. *Frontiers of Governance*. London: Palgrave Macmillan UK, 2012.

PECK, J.; THEODORE, N. *Fast Policy*: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism. Minneapolis: Univ Of Minnesota Press, 2015.

PORTO DE OLIVEIRA, O. Policy ambassadors: human agency in the transnationalization of Brazilian social policies. *Policy and Society*, p. 1–17, 12 set. 2019.

PYE-SMITH, C. *Généraliser le modèle brésilien d'alimentation scolaire*: utiliser la coopération sud-sud pour partager l'expéreience brésilienne en matière d'alimentation scolaire en Amérique latine et dans les Caraïbes. Rome: Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2014.

SABOURIN, E.; CRAVIOTTI, C.; MILHORANCE, C. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. *International Review of Public Policy*, v. 2, n. 1, p. 1–24, 2020.

SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (ed.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe*. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2016.

SILVA, J. F. G. DA; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. DE (ed.). *Fome Zero*: a experiência brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.

SOULÉ-KOHNDOU, F. A. Forums d'émergents et multilatéralisme: le cas du forum IBAS (Inde-Brésil-Afrique du Sud). *Perspectives internationales*, n. 2, p. 135–145, set. 2012.

SOULÉ-KOHNDOU, F. A. *Les "clubs" de puissances "émergentes"*: fonctions objectives et usages stratégiques: le cas du forum de dialogue IBAS (Inde-Brésil-Afrique du Sud). Thèse (Doctorat) - Institut d'Etudes Politiques de Paris, Paris, 2014.

STONE, D. Introduction: global knowledge and advocacy networks. *Global Networks*, v. 2, n. 1, p. 1–12, jan. 2002.

STONE, D. Transfer and translation of policy. *Policy Studies*, v. 33, n. 6, p. 483–499, 1 nov. 2012.

STONE, D.; LADI, S. Global Public Policy and Transnational Administration. *Public Administration*, v. 93, n. 4, p. 839–855, 2015.

STONE, D.; PORTO DE OLIVEIRA, O.; PAL, L. A. Transnational policy transfer: the circulation of ideas, power and development models. *Policy and Society*, p. 1–18, 23 set. 2019.

TULMETS, E. *La conditionnalité dans la politique de l'élargissement del'Union Européenne à l'Est*: un cadre d'apprentissage et de socialisation mutuelle? Thèse (Doctorat) - Institut d'Etudes Politiques de Paris/ Freie Universitat Berlin, Paris, 2005.

ZANELLA, M.; DUNCAN, J. *The UN's most inclusive body at a crossroads*. Food Governance: reflections on food, governance, sustainability and related topics, 22 out. 2015. Disponível em: http://foodgovernance.com/2015/10/22/the-uns-most-inclusive-body-at-a-crossroads/. Acesso em: 29 mar. 2016.

# Capítulo 6

# Vestígios da solidariedade Sul-Sul: um estudo do caso da inclusão do *Program Purchase from Africans for Africa (PAA)* na Cooperação Internacional Brasileira para o Desenvolvimento

*Maria Elisa Huber PESSINA* [1]
*Elsa KRAYCHETE* [2]

## Introdução

Uma das marcas da primeira década do século XXI foi crescimento econômico de alguns países do hemisfério Sul, a exemplo da China que exibiu crescimento médio em torno de 10% ao ano e do Brasil, que em 2010, alcançou crescimento de 6,5% do seu produto interno. No continente africano o PIB per capita da África do Sul, em 2010, variou

[1] Maria Elisa Huber Pessina é Professora na Universidade Salvador. Salvador/BA, Brasil. Email: mariaelisahp@yahoo.com.br Orcid Id; https://orcid.org/0000-0002-7255-2301

[2] Elsa Kraychete é Professora da Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA, Brasil. (ekraychete@gmail.com). Orcid Id: https://orcid.org/0000-0001-6257-3427

https://doi.org/10.36311/2023.978-65-5954-419-6.p179-210

positivamente em 30,2% e Angola, em 2008, alcançou taxa de crescimento de 13,4% (IBGE, 2010; WB, 2009, 2010). Tal desempenho levou a que alguns países passassem a ser denominados potências emergentes, contribuindo para configurar um mundo multipolar. O fortalecimento das economias emergentes do Sul foi acompanhado pelo aumento expressivo dos programas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento entre países em desenvolvimento, nomeada Cooperação Sul Sul (CSS). A CSS intensificou-se concomitante à necessidade das potências emergentes de abrir novos mercados e de se fortalecerem nas disputas políticas do mundo multipolar, suscitando o debate acadêmico sobre a solidariedade Sul-Sul.

Diante de um alinhamento crescente com a cooperação tradicional Norte – Sul, e de controversos investimentos que geravam impactos sociais e ambientais negativos nos países de destino, a CSS passou a ser questionada em sua solidariedade.

No Brasil, em 2003, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva implicou na mudança da estratégia de inserção internacional do país. A política externa brasileira passou a estar associada à concepção de desenvolvimento que orientava a condução do governo internamente. Sua perspectiva de governo de política externa defendia o fortalecimento e criação de blocos de países em desenvolvimento em prol de um novo equilíbrio nas relações de poder no cenário internacional (World Bank; IPEA, 2011; Cervo, 2003). Nesse contexto, a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) foi redefinida de forma a fortalecer a aderência com a política externa.

O discurso oficial era de que a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) era movida menos por interesses econômicos ou políticos nacionais do que por uma "solidariedade" internacional, buscando não reproduzir as tradicionais relações de ajuda Norte-Sul. No entanto, algumas experiências sugeriram que a Cobradi não estava divorciada dos interesses nacionais ou setoriais (FASE, 2016; INESC, 2014). A expansão da Cobradi foi acompanhada de acusações de imbricação dos seus programas com interesses econômicos, políticos

e comerciais[3], como na relação com o continente africano, uma África apontada como a última grande fronteira agrícola no mundo, e que vem consolidando processos de ampliação da democratização dos sistemas políticos e de abertura econômica (Burges, 2014).

Dentro desse contexto, emergiram programas que indicaram transcender interesses econômicos ou estratégias diplomáticas e, até mesmo, disputaram as agendas de desenvolvimento das organizações multilaterais. Foi o caso da criação, pelo governo brasileiro, em 2010, do *Purchase from Africans for Africa* – PAA Africa, com o objetivo de reproduzir no continente africano os resultados da política pública brasileira Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA.

Criado em 2003, o PAA foi uma das principais políticas do Programa Fome Zero, um conjunto de políticas públicas de combate à pobreza, caracterizado por conjugar programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e inovadoras políticas para agricultura familiar (FAO; IFAD; WFP, 2014). O PAA representou a principal ação do Fome Zero para a agricultura familiar. Foi considerado inovador por assegurar, duplamente, inclusão produtiva aos agricultores mais vulneráveis - a partir das compras governamentais - e segurança alimentar - a partir da distribuição dos alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar. Fruto de reinvindicações históricas dos movimentos sociais brasileiros ligados ao campo, o PAA revelou-se, nacionalmente, uma política eficaz na inclusão social e desenvolvimento rural. Seus resultados, aliados a outras políticas sociais do Fome Zero, garantiram ao Brasil o cumprimento, antes do previsto da meta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) de reduzir pela metade a proporção de pessoas que sofrem com a fome, assim como, atingiu da meta mais rigorosa do *World Food Summit* de reduzir pela metade o número absoluto de pessoas famintas até 2015[4].

---

[3] Vide denúncias de Organizações da Sociedade Civil brasileiras e africansa de que o Brasil também se tornou um promotor da apropriação de terras em Moçambique, criando espaços para investimento de suas transnacionais em Clements e Fernandes (2013), INESC (2014) e Fase (2016).

[4] Entre fevereiro de 2000 e junho de 2004, a taxa de subnutrição no Brasil já havia caído pela metade, de 10,7% para menos de 5%. Entre 2001 e 2012, a pobreza total no Brasil caiu de 24,3% para 8,4% da população, enquanto a pobreza extrema caiu de 14,0% para 3,5%, no mesmo período (FAO; IFAD; WFP, 2014, p. 20).

Diante de um contexto de crescente pragmatismo e indefinição da Cooperação Sul-Sul, de distanciamentos e alinhamentos com a Cooperação Norte-Sul, e de denúncias de conflitos de interesses em programas da Cooperação Brasileira, este texto buscou responder a seguinte questão de pesquisa: que fatores contribuíram para que uma política pública como o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA fosse incluído na agenda da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional? E ainda, quais fatores permitiram que um doador do Sul disputasse a agenda de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) hegemônica?

Da análise de estudos e documentos e, principalmente, de entrevistas com informantes chave na concepção do PAA Africa (diplomatas, acadêmicos, sociedade civil organizada e representante no Brasil da FAO), emergiram aspectos que foram organizados em 5 (cinco) determinantes para a concepção e implementação do PAA África na CSS.

Quanto a estrutura do texto, na primeira seção apresenta-se uma análise dos rumos recentes da CSS e da Cobradi, no contexto de mudanças nas posições que os países do Sul passam a desempenhar no campo do CID. A segunda seção introduz como o Brasil passa se destacar, internacionalmente, pelo sucesso de suas políticas domésticas de combate à fome, à insegurança alimentar e à pobreza rural. A terceira seção explora a trajetória do Programa Brasileiro de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento *Purchase from Africans for Africa* e o diferencial do mesmo em relação aos demais programas de CID que visam promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Na quarta seção, apresenta-se os principais determinantes para a inserção do PAA Brasileiro na agenda da Cooperação Brasileira. Foram identificadas 5 (cinco) dimensões de determinantes nacionais e internacionais que justificam a entrada do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) na agenda da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional brasileira: 1. dimensão Geopolítica; 2. dimensão política e institucional interna; 3. participação social; 4. qualidade técnica do programa; e 5. necessidade de validação do projeto nacional.

A conclusão do artigo espera contribuir com os debates sobre contextos domésticos e internacionais que possibilitam que potências emergentes possam, efetivamente, incidir sobre conceitos e práticas do Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (SCID), historicamente definidos pelos doadores do Norte. Tal análise dá-se no contexto de uma significativa diferença de forças entre os doadores do Norte e do Sul na construção das agendas da CID, assim como, de um aumento histórico dos programas de CSS associados a interesses políticos e econômicos das potências emergentes.

## 1. A COBRADI E A CSS NO CONTEXTO DAS MUDANÇAS NA COOOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

As mudanças imprimidas às diretrizes da Cobradi, na primeira década do século XXI, resultam de dois movimentos: internamente, a associação da política externa à promoção do desenvolvimento e, internacionalmente, as reorientações na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), em avalição da sua trajetória e a inserção de países em desenvolvimento entre os doadores.

A eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Presidente Lula, daqui por diante), do Partido dos Trabalhadores, definiu a sua agenda socioeconômica com acento no desenvolvimento inclusivo, que também nortearia a política externa. Sem romper com a ordem estabelecida pelas relações Norte-Sul, continua interagindo nos Fóruns Internacionais promovidos pelas organizações interestatais internacionais, combinando estratégias ofensivas e defensivas. Como aponta Lima (2017), os negociadores brasileiros buscavam (articulados com outras nações do hemisfério Sul) flexibilizar aspectos das normas da cooperação ofertada pelo Norte e, ao mesmo tempo, propondo a inserção de referências à Cooperação Sul-Sul.

Historicamente, a Cooperação Sul-Sul, tem raízes na Conferência Afro-Asiática de Bandung, realizada em 1955, e considerada como o primeiro grande concerto entre países da periferia sobre uma estratégia de cooperação e de atuação coletiva internacionalmente. O cerne do documento final da Conferência de Bandung foi a cooperação econômica e política contra o projeto colonialista, ao tempo em que promoveu a construção da narrativa do *Third World Project*. O seu significado político deixou efeitos e legados, ainda hoje reconhecido como "espírito de Bandung" (Weber; Winanti, 2016; Prashad, 2007). Nele, a cooperação técnica, econômica e cultural foi considerada como mecanismo do internacionalismo solidário para lograr desenvolvimento socioeconômico e cultural independente. Bandung é considerado um marco na formação da CSS como um movimento político global, destinado a desafiar o sistema político e econômico dominado pelo Norte (Gray; Gills, 2016).

Em 1978, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, que deu origem ao Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), documento seminal para a atual CSS. O PABA faz recomendações de apoio e harmonização da Ajuda ao Desenvolvimento tradicional com a Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento - CTPD, sinalizando uma aproximação entre a CSS e a tradicional Cooperação Norte Sul regulada pela OCDE (Paba, 1978).

Também os documentos resultantes dos Fóruns promovidos pela OCDE para tratar da Cooperação Internacional já refletem os debates em torno das relações entre países cooperantes que passariam a vigorar. Em 2002, a Conferência de Monterrey, encorajou a consolidação da CSS como meio de alcançar a eficácia da Ajuda Internacional e convidou as instituições financeiras e de desenvolvimento multilaterais e bilaterais a intensificar a cooperação triangular (UN, 2002).

Em 2008, em Accra, no III Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, na seção "Construindo Parcerias de Desenvolvimento Mais Eficazes e Inclusivas" do documento final, no tópico "Estamos abertos e trabalharemos com todos os intervenientes no desenvolvimento", a CSS é incentivada; é convidada a adotar os princípios da Declaração de Paris; é considerada complementar à Cooperação Norte-Sul e é encorajada a

Cooperação Triangular (OCDE, 2008). Em Nairobi (2009), o documento final da Conferência das Nações Unidas de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul afirma que a Cooperação Sul-Sul "[...] não é um substituto, mas sim um complemento para a cooperação Norte-Sul" (Ponto 14). O documento faz referência a necessidade de se alcançar metas de desenvolvimento internacionalmente acordadas, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ponto 11). Faz, ainda, apelo aos princípios da Eficácia da Ajuda, como: aumentar a a*ccountability* e transparência, avaliação de uma forma orientada para os resultados, etc (ponto 18) (UN, 2009).

O documento final do IV Fórum de Alto Nível Sobre a Eficácia da Ajuda, realizado na Coreia do Sul, em 2011, intitulado Aliança de Busan para a Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento propõe: "[...] uma nova aliança, mais ampla e inclusiva que nunca, baseada em princípios compartilhados, metas comuns e compromissos diferenciados com vistas a um desenvolvimento internacional eficaz" (OCDE, 2011). Os destaques do documento final de Busan residem na ênfase à importância do setor privado na cooperação internacional e da Cooperação Sul-Sul. (OCDE, 2011, p. 4).

Por sua natureza, a Cooperação  Sul-Sul veio sendo apresentada como potencial para um tipo diferente de desenvolvimento daquele apresentado pela Ajuda tradicional da OCDE-CAD (Brun, 2016; Burges, 2012). Entretanto, fortemente apoiados e financiados pelas Organizações Internacionais e Agências Bilaterais (UN, 2010), os programas de Cooperação Sul-Sul aproximam-se das diretrizes da Ajuda Internacional, ou até mesmo, passam a servir, em alguns casos, de instrumento de dominação das potências emergentes. Neste contexto que surge uma série de denúncias sobre contradições na CSS, que vão desde a promiscuidade entre cooperação, financiamento e investimentos, à efeitos negativos destes programas sobre as populações que a CSS procura beneficiar. Em relação ao Brasil, destacaram-se as denúncias em relação ao Programa de Cooperação em parceria com o Japão para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique – ProSavana, em Moçambique, em 2011, para o desenvolvimento de sistemas de produção comercial de larga escala, inspirado no projeto de desenvolvimento do cerrado brasileiro,

o qual também fora financiado pela cooperação japonesa (ABC, 2009; Clements; Fernandes, 2013; Nogueira; Ollinaho, 2013).

O ProSavana foi acusado de representar a transferência de uma política agrícola baseada no latifúndio e na monocultura, que privilegia o agronegócio em detrimento dos pequenos agricultores, que estariam sendo expropriados de suas terras; fortemente motivado por interesses do setor privado, principalmente do agronegócio brasileiro e das empresas privadas brasileiras de energia e infraestrutura envolvidas indiretamente no projeto; causadora de grandes impactos ambientais (Amanor; Chichava, 2016; Fase, 2016; Garcia; Kato, 2016; Paulino, 2017).

Embora permeada pelo discurso da solidariedade internacional, a Cobradi, também trazia em sua prática a "Diplomacia Comercial", amalgamando interesses econômicos e políticos solidários - a cooperação e o interesse. Buscando formulações próprias e sintonizadas com as noções de desenvolvimento norteadoras, internamente, das ações governamentais, a Cobradi foi formatada para considerar as seguintes orientações: atender demanda dos países interessados em receber a cooperação brasileira; utilizar recursos não reembolsáveis e sem transferência de recursos financeiros; utilização da máquina pública, funcionários e instituições do governo como agentes da cooperação; praticar gestão descentralizada, com baixo nível de coordenação e institucionalidade; promover projetos de pequena a média escala; articular desenho complexo do ponto de vista organizacional e orçamentário.

A expansão da Cobradi deu-se, principalmente, a partir da mudança de perspectiva da política externa do país iniciada no governo do presidente Lula (2003), no contexto histórico de avanço das políticas sociais domésticas, crescimento da indústria brasileira e de internacionalização da economia brasileira. Sua perspectiva defendia a reorganização do mundo em um espaço multipolar, buscando fomentar centros alternativos de poder, diversificação das relações exteriores e reaproximação com a África, por exemplo. (Cervo, 2003; Saraiva, 2007).

Destaque especial merece a aproximação com o continente africano. O volume do comércio entre o Brasil e a África saltou de US$ 4,2 bilhões,

no ano 2000, para US$ 25,9 bilhões em meados de 2008 (AFDB *et al.*, 2011). O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) desempenhou um papel fundamental para ampliar a presença do capital nacional na região. Em 2008, os incentivos para as empresas brasileiras exportarem para a África (no âmbito do Programa de Integração com a África) chegaram a R$ 477 milhões, passando a R$ 649 milhões em 2009 (PDP, 2010).

Em 2010, o Brasil já possuía um total de 37 embaixadas na África, comparado a 17, em 2002. Também aumentou substancialmente o número de embaixadas africanas no Brasil: entre 2003 e 2010, foram abertas, em Brasília, 17 novas embaixadas somando-se às 16 já existentes (World Bank; IPEA, 2011)[5].

## 2. O Brasil no cenário mundial de combate à fome e o Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA)

O referencial de política pública agrícola e agrária adotado no Brasil, historicamente, foi o da modernização da agricultura, voltada para transformar o latifúndio em grandes empresas direcionadas para exportação de alimentos. Tal perspectiva recebeu o nome de "modernização conservadora" porque alterava a base técnica, enquanto a estrutura agrária permanecia desigual ou, até mesmo, era agravada quanto à concentração.

O caráter excludente da modernização conservadora da agricultura aumentou as lutas por terra, surgindo movimentos sociais rurais que, com o fim da ditadura militar, passaram a reivindicar a construção das políticas públicas includentes. No primeiro ano do mandato do presidente Lula, foi criado o Programa Fome Zero, um conjunto de políticas de combate à fome e à pobreza, concebido a partir de articulações entre representantes de organizações não-governamentais, institutos de pesquisa, sindicatos, movimentos sociais e especialistas da área. O Fome Zero foi, inicialmente coordenado por José Graziano da Silva, que, posteriormente, se tornou

[5] O presidente Lula, de 2003 a 2010 (em seus dois mandatos como presidente) realizou 11 viagens à África e visitou 28 países. O ministro Celso Amorim, em seu discurso de transmissão do cargo em 2011, afirmou que esteve em São Tomé e Príncipe tanto quanto em Washington (ABC, 2009).

o Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).

O Projeto Fome Zero identificou a existência de 44 milhões de pessoas com renda abaixo de US$ 1,00 por dia, que foram consideradas o público beneficiário do Projeto (Instituto Cidadania, 2001). Ainda em 2003, como ação estruturante deste Programa, foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Um de seus aspectos inovadores consistia em integrar dimensões relacionadas tanto à política agrícola como à política de segurança alimentar e nutricional.

O PAA estimula os circuitos de comercialização para os agricultores que não conseguem participar de forma competitiva do mercado convencional, gerando condições propícias ao desenvolvimento das comunidades rurais. Programas como o PAA representam uma tecnologia social inovadora, porque promovem o resgate dos hábitos alimentares regionais, fortalecem a economia local, conservam a biodiversidade, asseguram renda para quem produz, disponibiliza alimento de qualidade para as pessoas que se encontram em insegurança alimentar e nutricional e, ainda, servem para a formação de estoques públicos de alimentos. Assim, o Programa é considerado inovador pela forma como consegue articular, numa única política pública, dimensões diversas do desenvolvimento (Grisa, 2017; Muller, 2007; Porto *et al.*, 2014).

O êxito do programa brasileiro de aquisição de alimentos do ponto de vista da segurança alimentar e nutricional, do fortalecimento da agricultura familiar, da melhoria da renda dos agricultores, da valorização da produção local e de sua diversificação ultrapassou as fronteiras do país (IPEA, 2018; Takagi; Sanches; Graziano da Silva, 2014). O desenho do Programa, que articulava instâncias governamentais em vários níveis e protegia os pequenos agricultores do embate direto com as empresas do agronegócio, ao tempo que ampliava o acesso da população vulnerável à fome a alimentos, atraiu o interesse de Organizações Internacionais.

Em contraste, as principais razões para a persistência da insegurança alimentar no mundo não residem, segundo a FAO, necessariamente, na escassez de alimento, mas em questões relacionadas a pobreza e a

compra do alimento (FAO, 2017a). Os sistemas de produção agrícola mediados pelo mercado deixavam, segundo o mesmo estudo da FAO, cerca de 815 milhões de pessoas cronicamente subnutridas no mundo devido a dificuldades de acesso aos alimentos básicos. Segundo o Banco Mundial, metade da população mundial que passa fome é formada por pequenos agricultores (World Bank, 2018). Na África Subsaariana, por exemplo, apesar de serem responsáveis por 80% da oferta de alimentos, "[...] pequenos agricultores estão dentre os mais vulneráveis à insegurança alimentar e às ineficiências dos sistemas alimentares locais e a falta de acesso a mercados inclusivos" (Brasil; FAO; WFP; UKAID, 2014, p. 11). O setor tem se concentrado cada vez mais em poucas mãos, desde os insumos até a distribuição pelas grandes comercializadoras de grão. As vendas globais de alimentos são um mercado gigante, enquanto em regiões como a África Subsaariana, normalmente, 70-80 por cento da população é muito pobre e está envolvida na agricultura como parte de sua subsistência (Clapp, 2012).

Foi neste contexto que a difusão da política pública brasileira PAA na forma de um programa de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento foi considerada pelos autores deste texto como diferenciada dos demais programas de cooperação em Segurança Alimentar e Nutricional ou desenvolvimento agrícola.

## 3. PAA Africa – *Purchase from Africans for Africa*

Estatísticas relativas a 2017 revelaram que o continente africano permanecia como a região com maior prevalência de pessoas subnutridas, afetando 22,7% da população da África Subsaariana e 33,0% parte Oriental (FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO, 2017). A persistente subnutrição em muitos países do continente africano, agravada pela grande crise de alimentos do final da primeira década do Século XXI e os resultados do Fome Zero, transformaram o Brasil em referência mundial para o combate à pobreza e à insegurança alimentar. Estes eventos justificaram a emergência de parcerias entre o Brasil, Organizações Internacionais Multilaterais e países interessados em enfrentar a fome e a questão nutricional. Muitos

países em desenvolvimento, movidos pela repercussão internacional do Fome Zero, enviaram delegações ao Brasil para conhecer o Programa[6].

A crise de alimentos entre 2008 e 2009, moveu o governo brasileiro a apoiar países africanos e a desenvolver e implementar suas próprias versões do Fome Zero. Em julho de 2009, o presidente brasileiro participou da Cúpula da União Africana, realizada em Sirte, Líbia, quando já havia lançado a sugestão de realizar uma reunião de Ministros de Agricultura do Brasil e dos Países Africanos. O compromisso foi reiterado na reunião com representantes africanos, à margem da Cúpula Mundial de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Roma, em novembro de 2009. Neste encontro, ficou decidido uma reunião de seguimento, a ser realizada no Brasil, com a presença dos Ministros da Agricultura africanos para conhecerem a experiência brasileira. Fruto de tais articulações, em maio de 2010, o governo brasileiro promoveu, em Brasília, o "Diálogo Brasil – África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural", com o objetivo de fortalecer a parceria com os países africanos nos temas da agricultura e luta contra fome. Participaram mais de 40 ministros africanos de agricultura, desenvolvimento agrário e nutrição; Banco Mundial; Banco Africano de Desenvolvimento; FAO e Programa Mundial de Alimentos (PMA). Em seu discurso oficial, o Presidente Lula assumiu o compromisso de criar programas de cooperação com países africanos, reproduzindo experiências brasileiras na área de agricultura familiar, a fim de reforçar a segurança alimentar (Takagi; Sanches; Graziano Da Silva, 2014).

Segundo a definição oficial, o PAA África representa uma iniciativa conjunta para promover segurança alimentar e nutricional e geração de renda para agricultores e comunidades vulneráveis em países africanos. Inspirada na experiência brasileira bem-sucedida do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a parceria foi concebida para apoiar os esforços globais

6 Também resultado de tal interesse, o Ministério do Desenvolvimento Social, entre 2014 e 2016, realizou 147 missões internacionais, para participar de eventos organizados por outros países e organizações internacionais interessadas no Programa. No total, entre 2014 e 2016, as experiências brasileiras foram compartilhadas com 83 países, em sete regiões (IPEA, 2018).

de erradicação da fome e da desnutrição e representa uma oportunidade estratégica para a cooperação horizontal com os países africanos[7].

O PAA foi colocado como a principal referência de Programa de Segurança Alimentar e Nutricional a ser reproduzido. Foi formatado um programa de implantação de projetos-pilotos de compras para alimentação escolar, em 5 países, com base nos seguintes critérios: representação regional da África e um critério cultural de equilíbrio. O grupo de países receptores ficou conformado pelos seguintes países: um lusófono (Moçambique), dois anglófonos (Malaui e Etiópia) e dois francófonos, (Níger e Senegal)[8]. As escolhas contaram também com motivações provenientes de *lobby* dos embaixadores brasileiros que advogavam pelos países nos quais estavam locados e as negociações com o PMA e FAO para atender a intenção do Brasil de eleger José Graziano para Diretor Geral da FAO, como a inclusão do Senegal, pais de origem de Jacques Diouf, então diretor geral da FAO[9].

O PAA África contou com a parceria da FAO e do PMA. A inclusão do PMA deve-se à sua expertise em compra de alimentos para alimentação escolar nos países parceiros por meio do Purchase for Progress (P4P)[10]. A coordenação coube ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE), por meio da Coordenação Geral de Combate à Fome (CG Fome). A FAO ficou responsável por oferecer capacitação técnica à produção agrícola, enquanto o PMA, atuou como facilitador da operacionalização logística do Programa no continente africano - compra dos alimentos dos agricultores e distribuição para entidades públicas. Juntou-se, posteriormente, ao arranjo institucional que compôs o PAA-África, o UK Department for International Development – DfID, responsável pela etapa final de avaliação do programa e elaboração dos relatórios. No total,

---

7 O link oficial com a definição do PAA Africa seria: http://paaafrica. org/pt/about/paa-africa/. Entretanto, este *site* foi desativado em 2017. A definição oficial encontra-se registrada em diversos trabalhos, como Paulino, 2017, na p.33.

8 Ministro Milton Rondó, Diplomata e Coordenador Geral da CG Fome, entrevista concedida em julho de 2018.

9 Marcos Lopes Filho, integrante da equipe do PAA África desde a sua concepção, como Assessor de Programas de Cooperação Internacional em Segurança Alimentar da CG Fome. Entrevista concedida em junho de 2018.

10 Klug, 2018. Funcionário da FAO. Entrevista concedida em junho de 2018.

seriam investidos USD 5. 132. 662, 00 pelo governo brasileiro, executados em duas fases, e U$ 2 milhões do DFID (FAO, 2017b).

Dentre os projetos que compunham o Fome Zero, os ministros africanos escolheram a modalidade do PAA voltada para o atendimento da alimentação escolar. Tal escolha foi acatada pelo Brasil em observância ao princípio da COBRADI de atuar em resposta às demandas de países receptores. Segundo o PAA Africa Umbrella Document, o Programa foi criado com o objetivo de aumentar a produtividade agrícola por meio do fornecimento de treinamento e de insumos, e tem um duplo objetivo: 1) promover a segurança alimentar e o acesso aos mercados institucionais dos pequenos agricultores; 2) promover a segurança alimentar dos alunos das escolas através do fornecimento de refeições escolares regulares (FAO, 2017c).

A liderança técnica do Programa coube a FAO, que reforçou capacidades na produção e nas técnicas de colheita e pós-colheita, apoiando agricultores para que produzissem em maior quantidade e qualidade – produtividade da terra e redução das perdas de alimentos – com o objetivo de atender a demanda gerada por programas de alimentação escolar. O PMA liderou os processos operacionais de compras e distribuição de alimentos em escolas, assim como processos de capacitação para as escolas e organizações de agricultores. Ambas as organizações forneceram funcionários e estrutura de seus escritórios locais para operacionalização do programa (Brasil; FAO; WFP; UKAID, 2014).

A Fase I do PAA África, iniciada em fevereiro de 2012, foi considerada um período de experimentação e durou 2 anos, findado em dezembro de 2013. Nesse período, o programa beneficiou 5.516 agricultores e 128.456 alunos em 420 escolas dos 5 países, adquirindo, localmente, 1.025 toneladas de alimentos. Segundo o relatório da primeira fase, verificou-se o aumento de 114,5% nas taxas médias de produtividade dos diferentes tipos de alimentos contemplados no Programa. Os projetos implementados produziram e forneceram produtos de culturas locais, como milho, feijão, amendoim, batata doce, cebolas, tomate, banana, feijão de fava, trigo, arroz, painço, dentre outros produtos, integrantes dos hábitos alimentares e práticas agrícolas locais (Brasil; FAO; WFP; UKAID, 2014).

Vale destacar, que este procedimento guarda sintonia com os princípios definidos no PPA brasileiro de garantir a segurança alimentar, preservando os hábitos alimentares locais com a valorização do cultivo de alimentos de diversidades regional.

A Fase II do PAA África começou em 2014 e a previsão era que terminasse em 2018, executado em duas subfases: a) 18 meses de aprimoramento dos projetos pilotos e intensificação do diálogo político; b) 42 meses de expansão e consolidação das compras locais de alimentos em âmbito nacional (Brasil; FAO; WFP; UKAID, 2014). O Programa foi interrompido ao término da primeira subfase, devido a não continuidade do financiamento (FAO, 2017b). Os recursos brasileiros para o programa se esgotaram, e a expectativa de que as Agências da ONU intermediassem a adesão de novos financiadores e que os governos locais assumissem o Programa não ocorreu[11]. Durante a Fase II do PAA África, foram adquiridas 2.697,82 toneladas de alimentos de 15.998 pequenos agricultores, beneficiando mais de 37.110 crianças em idade escolar (PNUD/IPC-IG, 2017).

O PAA África promoveu uma série de instrumentos de intercâmbio de experiências e estratégias, com o objetivo de desenvolver capacidades e soluções para os desafios comuns aos países integrantes da iniciativa. Foram promovidos, na Fase I, 3 Seminários e Oficinas Internacionais: Brasília (2012), Dacar (2013) e Adis Abeba (2014), que reuniu participantes dos países parceiros, governos, sociedade civil e agências da ONU, para trocar experiências e debater metodologias adaptadas para a realidade de cada país (idem, ibidem).

Entrevistados revelaram que o PAA África, em determinados momentos, colocou em pauta, no âmbito de agências da ONU, a construção de sistemas alimentares mais justos e inclusivos[12]. Estudos como o de Milhorance e Soule-Kohndou (2017) confirmam a estratégia reformista da CSS no seio das organizações internacionais. Historicamente, o PMA

---

[11] Rosana Miranda, coordenadora de comunicação institucional do PAA África. Entrevista concedida em junho de 2018.

[12] Nathalie Beghin, (2018) Conselheira do Consea e integrou o grupo consultivo do PAA África como representante da entidade. Entrevista realizada em junho de 2018. Este propósito também foi destacado por Lopes Filho (2018) e Klug (2018).

comprava de trades ou recebiam doações destes alimentos vindos do Japão, principalmente, e dos Estados Unidos. Tais organizações possuem, ainda, o pressuposto do livre mercado como vetor de promoção do desenvolvimento rural, o uso de sementes híbridas e fertilizantes químicos (Fouilleux, 2009; Paulino, 2015, 2017).

Esta tentativa de influenciar a cooperação no âmbito da ONU teria significado um diferencial importante nos termos da cooperação praticada por países do Norte. Comumente, os programas de cooperação inspirados na modernização agrícola induzem mudanças nas variedades de alimentos produzidos, introdução de novas culturas e, principalmente, dependência dos pequenos agricultores em relação às sementes híbridas e aos fertilizantes (Paulino, 2015, 2017).

## 4. Os determinantes para inserção do PAA brasileiro na coperação Sul-Sul

A maior presença do Brasil no cenário da cooperação internacional é resultado múltiplos fatores: certo esgotamento das proposições que orientam a cooperação internacional comandada partir das organizações internacionais oriundas do final da Segunda Guerra Mundial; esforços de articulações entre países do Sul por algumas de suas maiores economias; e deliberada escolha do governo brasileiro de desempenhar papel ativo em fóruns comandados por organizações internacionais interestatais e nos novos arranjos que buscavam a articulação entre o Sul geopolítico.

No que toca aos objetivos deste texto, há que se ter em conta ainda, o movimento interno da política brasileira na primeira década do Século XXI: a inflexão na política externa que retoma o elo perdido entre o Brasil e o continente africano, como também, os resultados das políticas de combate à fome e superação da pobreza, que alcançaram reconhecimento internacional. Ressalta-se, ainda, que a concepção e implementação das políticas sociais resultaram de interação entre o governo e a sociedade civil, historicamente engajada com o tema da segurança alimentar e

agricultura familiar, que conformam políticas que não privilegiam apenas o agronegócio.

A partir desse contexto, identificam-se cinco dimensões de determinantes nacionais e internacionais que justificam a entrada do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar na agenda da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional brasileira.

## 4.1 Dimensão Geopolítica: as articulações Sul-Sul

As alterações na geopolítica mundial nas últimas décadas - fim da Guerra Fria e a emergência da China, especialmente - abriram espaço para o fortalecimento das relações entre os países do Sul e das possibilidades de estes incidirem sobre os rumos da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Os esforços do Brasil em se posicionar por uma ordem multipolar, implicou em integrar e articulações entre o Sul geopolítico em dimensões geográfica e institucional variadas, como as coalizões BRICS, IBAS, G20 e promoção de diálogos como a Iniciativa América do Sul-África (ASA) e Cúpula América do Sul-Países Árabes. No âmbito da América do Sul, defendeu a criação de novas organizações, sendo as mais expressivas a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e o Conselho Sul-Americano de Defesa e continuidade do Mercosul.

O compromisso da política externa brasileira com o multilateralismo, estabilidade macroeconômica e valores como a democracia e direitos humanos, lhe garantiu crédito diferenciado como parceiro internacional aos olhos das principais organizações internacionais intergovernamentais (Milhorance, 2014; World Bank; IPEA, 2011).

Em muitos momentos o governo brasileiro se "[...] empenhou em fortalecer seu papel como representante do Sul" (World Bank; IPEA, 2011, p.18). O Brasil se colocou ainda como representante dos interesses dos países do Sul frente a instituições multilaterais como o FMI, Banco

Mundial e OMC. Um exemplo da ação brasileira em Fóruns Internacionais que marcaram a influência nas agendas internacionais foi durante as negociações da Agenda de Acra (OCDE, 2008), quando se aliou aos países do Sul que reivindicavam a necessidade de maior ênfase à Cooperação Sul-Sul no documento final do evento, destacando-a como um canal legítimo de desenvolvimento internacional (OCDE, 2008).

O governo Lula foi especialmente ativo na incidência diplomática na área do combate à pobreza e da agricultura familiar. O fato de o Brasil ter se tornado um dos protagonistas no tema da segurança alimentar e nutricional e humanitário foi determinante para que o PAA África contasse com o interesse das agências da ONU em participar do Programa, mesmo com seu orçamento restrito e grandes desafios que a empreitada significava. A participação das agências, por sua vez, garantiu a escala do programa e seu potencial de incidência sobre a perspectiva hegemônica de promoção de sistemas alimentares no mundo. Quando a parceria do PAA África foi estabelecida, o Brasil gozava de um especial *status* diante da FAO e do PMA. Em 2010, o Brasil havia sido o segundo maior doador para o Fundo Emergencial (EFR) do Haiti, a frente de países como França, Dinamarca ou Suécia. No mesmo ano, o Brasil encontrava-se na sétima posição entre os 10 maiores doadores para Assistência Humanitária entre países não integrantes do CAD/OCDE, superado apenas por Arábia Saudita, Turquia, Rússia, Emirados Árabes, China e Índia (Smith, 2011).

Percebe-se que o lugar que o Brasil ocupou, internacionalmente, na primeira década do século XXI, foi fundamental para que o governo brasileiro ousasse propor uma agenda alternativa em segurança alimentar, como o PAA África, viabilizá-la e difundi-la a partir da colaboração de parceiros como a FAO e PMA.

### 4.2 Dimensão política e institucional interna: perspectiva de governo e de agenda internacional

A introdução do PAA África na agenda da Cobradi resulta da decisão governamental de retomar a política exterior integrada com as diretrizes

de desenvolvimento promovidas internamente. No tema em foco neste texto, significa conceber e implementar políticas públicas com objetivo de promover a inclusão dos mais pobres na agenda da cidadania social e política. A partir dessa concepção, observa-se a intencionalidade do governo brasileiro em internacionalizar a experiência doméstica do PAA e os seus resultados. As metas alcançadas pelo Brasil em implementar projetos de inclusão social traduziram-se em iniciativas de política externa em âmbitos bilateral, regional, inter-regional e multilateral. A "diplomacia do combate à fome e à pobreza" tornou-se um dos instrumentos de inserção internacional do Brasil nos dois mandatos do Presidente Lula. (Albuquerque, 2015).

O fato da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional não possuir uma Política de Cooperação Internacional devidamente regulamentada e institucionalizada faz com que ela tenha sido pautada, historicamente, pelo perfil de cada governo. A visão política e ideológica do presidente Lula e o perfil dos formuladores e executores da política externa (diplomatas, ministros, secretários-gerais e técnicos), foram determinantes para as mudanças que passaram a reger a Cooperação Internacional brasileira (Vigevani; Cepaluni, 2007).

Foi sob a presidência de Lula que o governo ratificou as diretrizes voluntárias do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) das Nações Unidas e, atendendo a uma reinvindicação do Fórum Brasileiro de Soberania de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) – incluiu o Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) na Constituição Brasileira. Criou ainda a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que tornou a segurança alimentar e nutricional uma política de Estado no Brasil. A LOSAN, no seu artigo 6, prevê a internacionalização dos programas de SAN, ao afirmar que: "O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo, assim, para a realização do Direito Humano à alimentação adequada no plano internacional" (Brasil, 2006). Por meio da LOSAN foi criada a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, instância governamental na qual representantes de diversos

ministérios se articulavam em prol da agenda brasileira de SAN e de sua internacionalização.[13]

A CAISAN mostrou-se integrada com a feição mais solidária da Cobradi, como demonstra o documento apresentado como subsídio para a discussão sobre Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional na XIII Plenária do CONSEA (2013). Segundo os ministros, a CSS realizada pelo Brasil deve ser destacada pela "[...] diplomacia em ações conjuntas baseadas na solidariedade, em ação em resposta às demandas dos países em desenvolvimento, no reconhecimento da experiência local, na adaptação da experiência brasileira, sem associação com interesses comerciais ou benefícios e sem interferência nos assuntos internos dos países parceiros" (CAISAN, 2013, p. 2-3).

Foi determinante, ainda, para a inclusão do PAA na agenda da Cobradi, o interesse pela agenda da Segurança Alimentar de pessoas específicas que compuseram aquele governo, como o Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, e o então Coordenador Geral da CG Fome, Milton Rondó. Rondó, além de diplomata de carreira, também integrava o Consea, como membro da Comissão Permanente que discutia os temas Internacionais (CP2 – Comissão Permanente de Macros Desafios Nacionais e Internacionais). A participação de Rondó no Consea permitiu que a CG Fome acompanhasse de perto o PAA nacional.[14] Milton Rondó foi responsável por criar uma comissão para o PAA África na qual o Consea tinha acento.[15]

As mudanças verificadas a partir das mudanças de governo confirmam a importância desta categoria referente a perspectiva de governo. Enquanto o governo de Dilma Rousseff foi marcado por um desengajamento do alto escalão,[16] o governo Temer dissolveu o CG Fome, então responsável pela internacionalização do Fome Zero (Valente, 2016).

---

13 Renato Maluf, informação verbal, 2018.

14 Maria Emilia Pacheco, Conselheira do Consea desde 2004, presidiu o Consea de 2012 a 2016. Entrevista realizada em junho de 2018.

15 Nathalie Beghin, Conselheira do Consea, foi da Comissão Permanente sobre assuntos internacionais do Conselho e integrou o grupo consultivo do PAA África representando o Consea. Entrevista realizada em junho de 2018.

16 Klug, 2018.

### 4.3 Dimensão Participação Social: Estado-Sociedade Civil na agenda internacional brasileira

São diversas as evidências de que a participação da sociedade civil brasileira, particularmente em torno do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea, foi um dos fatores determinantes para que a experiência doméstica do PAA se transformasse em um programa da Cooperação Brasileira para o continente africano no campo da Segurança Alimentar e Nutricional.

A internacionalização do modelo de compras locais da agricultura familiar não pode ser considerada separadamente do processo de formulação da política nacional. A participação ativa da sociedade civil foi, antes de tudo, determinante para a criação da versão brasileira do PAA. Além do Consea, a Via Campesina, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG e a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar do Brasil - FETRAF foram importantes na sensibilização de deputados e senadores pela aprovação da Lei 11.947 de 2011, que instituiu no Brasil a compra mínima de 30% da merenda escolar de agricultores familiares. (Lopes Filho; Sabourin, 2017; Muller, 2017).

A mobilização da Sociedade Civil foi de fundamental importância para a aprovação, em 2010, da Emenda Constitucional nº 64, que inclui o Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) no artigo 6º da Constituição Federal.

Ao Consea foi confiada a função de assessoramento direto ao presidente da República na formulação e implantação do Fome Zero, respeitando o compromisso entre governo e movimentos sociais de consolidar, de forma participativa, a política de SAN. Restabelecido em 2003, o Consea estava vinculado à Presidência da República e era composto por 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 do governo federal, sendo presidido por um representante da sociedade civil. Constituiu-se como um importante espaço de interlocução entre representantes da sociedade civil e setores governamentais (Grisa; Zimmermann, 2015).

Com a intensificação dos processos de integração regional, consolidaram-se importantes redes regionais de OSC, como a Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos e a Coordenação Latino Americana de Organizações do Campo (CLOC); a Rede Regional da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP (redSAN-CPLP) e a Articulação Continental dos Movimentos Sociais para a Aliança Bolivariana das Américas (Alba), da qual participavam movimentos sociais brasileiros que tinham a soberania alimentar e nutricional como eixo prioritário.

A permeabilidade do governo às organizações da sociedade civil foi determinante, também, na criação do PAA África, principalmente, por meio do Consea. Desde seu regimento original, de 1993, consta nas incumbências do Consea o papel de articulador entre Estado e Sociedade Civil, entre órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais, em matéria de programas de segurança alimentar e combate à fome e a miséria (Brasil, 1993). O Decreto (no 4.582, de 30 de janeiro de 2003. Revogado pelo Decreto nº 5.079, de 2004) que regulamentou o funcionamento do Consea prevê a interlocução permanente do Conselho com organismos internacionais, o que justificará o engajamento do Conselho com agendas internacionais (Brasil, 2003).

O Consea sempre atuou internacionalmente, mas tal atuação limitava-se às negociações internacionais, como na Rodada de Doha, ou negociações no âmbito do Mercosul. Novas demandas levaram o Conselho a se envolver na Cooperação Internacional Brasileira. O Consea desempenhou papel fundamental na recriação do Comitê de Segurança Alimentar da ONU, dado que o formato assumido para refundação Comitê se inspirou na experiência do Consea (Beghin, 2018).

O ativismo internacional do Consea se manifestava de diversas formas: elaboração de recomendações à Presidência da República (por meio de "Exposições de Motivos"); realização de atividades de incidência em espaços multilaterais regionais e globais; intercâmbio de informações e experiências com representantes governamentais e membros da sociedade civil de outros países. Entre 2004 e 2013, foram enviadas pelo Consea à Presidência da República 12 Exposições de Motivos com relação a questões internacionais. No contexto da crise alimentar global de 2008, o Consea

apresentou 3 Exposições de Motivos voltadas para a agenda internacional, com proposições específicas para posições negociadoras do Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC), além de ter elaborado um diagnóstico que apontava para a natureza sistêmica da crise e a importância do enfrentamento do tema de forma global. Em 2009, em função das negociações que iriam acontecer na COP 15, em Copenhague, o Consea elaborou uma série de recomendações relativas ao tema das mudanças climáticas e sobre seus impactos no direito humano à alimentação adequada, na soberania e na SAN, sobretudo, das populações em situação de pobreza (Beghin, 2014).

O Consea produziu, ainda, com o apoio de organizações internacionais não governamentais, documentos sobre seus posicionamentos que são publicados em diversas línguas, como parte de seus esforços de incidência internacional na agenda de SAN[17].

Apesar de sua participação em espaços internacionais, como a CPLP e *Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF)*, é no âmbito do Comitê de Segurança Alimentar (CSA) das Nações Unidas, onde alguns de seus conselheiros possuem assento no *High Level Panel of Experts – HLPE/CFS*, que se dá a principal atuação internacional do Consea. Representantes do Consea participavam de plenárias anuais do CSA (Beghin, 2014; IPEA, 2018).

O engajamento do Consea com a agenda internacional ocorria, também, por meio da recepção de delegações de países estrangeiros nas Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), assim como da participação de conselheiros em eventos promovidos por outros países ou por organismos internacionais. Desta forma, o Consea desempenhou papel fundamental na articulação da sociedade civil internacional em torno do tema da SAN e agricultura familiar. Cada Conferência Nacional do Consea contava com convidados internacionais, possibilitando importantes oportunidades de interlocução da Sociedade Civil, inclusive, para debater sobre projetos de cooperação do Brasil com outros países. Isso aconteceu de maneira crescente em todas as

---

17 Like “Effective Public Policies and Active Citizenship: Brazil´s experience of building a Food and Nutrition Security System”, Abrandh and Oxfam, 2012.

Conferências, como na 5ª CNSAN, realizada entre 3 e 6 de novembro de 2015, em Brasília, com lema "Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar". O evento contou com a participação de 2.107 pessoas, sendo a Conferência que contou com o maior número de participantes internacionais, provenientes de 30 países de várias regiões do mundo. Dentre os participantes de movimentos socias no campo da agricultura de países estrangeiros, estiveram presentes, representantes da União Nacional de Camponeses de Moçambique - UNAC e a ativista indiana Vandama Shima. A maioria dos presentes era oriunda de organizações não governamentais e movimentos sociais, além de organismos internacionais e representantes de governos. Os participantes aprovaram um Manifesto, traduzido para francês, inglês e espanhol, que traz considerações sobre temas como a crescente captura corporativa dos espaços internacionais de governança e participação; a perspectiva de "Revolução Verde" para a segurança alimentar; perspectivas conflitantes sobre as formas de promoção da SSAN na CSS, dentre outros. Por fim, o manifesto apresenta as recomendações dos participantes internacionais para uma agenda inclusiva em SAN. Destaca-se aquelas relacionadas à Cobradi - como o fim do ProSavana e promoção da participação da sociedade civil -, e ao PAA África, recomendando sua continuidade e sustentabilidade financeira (CONSEA, 2015).

O Consea atuou na defesa da continuidade do PAA Africa. Na Recomendação 012 de 2012, endereçada ao Ministério de Relações Exteriores, o Consea recomenda o fortalecimento e ampliação do quadro de pessoal da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome em caráter de urgência (CONSEA, 2012). Na plenária de 5 de dezembro de 2013, o Consea, analisou propostas para uma política nacional de cooperação internacional no campo da SAN, que gerou uma Exposição de Motivos (nº 007-2013) enviada à Presidente da República Dilma Rousseff, que recomendava a consolidação da institucionalidade e do marco legal da Cobradi, propondo instâncias legais e institucionais para viabilizar a participação social e a criação do Conselho Nacional de Política Externa (CONSEA, 2013, p. 7-8).

O Consea foi um dos principais defensores da criação do Conselho de Política Externa, assim como a criação de uma Política de Cooperação, uma vez que, no Brasil, a política externa é uma das poucas políticas públicas, junto com a defesa, que nunca dispuseram de um conselho paritário com a sociedade civil.

## 4.4 Dimensão qualidade técnica do programa e reconhecimento internacional

Outra dimensão determinante para a internacionalização do PAA brasileiro foi o reconhecimento internacional da qualidade técnica do Programa brasileiro. O caráter inovador do PAA e seus resultados positivos relacionados ao combate à pobreza rural e à insegurança alimentar foram determinantes para que o Programa fosse tomado como referência para outros países em desenvolvimento e por organismos multilaterais (Milhorance, 2014). O Brasil passou a receber quantidade expressiva de visitas de delegações de países e de agências de cooperação internacional, interessados em conhecer a experiência brasileira. Segundo o documento "Proposta do Governo Brasileiro - Termos de Referência e Recomendações para Elaboração do Projeto PAA África", o programa Purchase for Progress (P4P), criado em 2008 pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA), foi inspirado no PAA brasileiro.

Durante o Diálogo Brasil – África, marco da criação do PAA África, o PAA brasileiro foi uma das políticas que mais despertou interesse dos ministros de agricultura africanos. Esta política pública era considerada o "programa síntese" do Fome Zero por muitos dos presentes no encontro. Naquela oportunidade, os ministros da agricultura africanos visitaram unidades do programa brasileiro e gostaram muito da lógica do programa.[18]

O reconhecimento dos parceiros envolvidos no PAA África da qualidade técnica e social do programa ao longo de sua execução, foi determinante para sua concretização, apesar das limitações de or-

[18] Lopes Filho (2018), informação verbal; Miranda (2018), informação verbal.

çamento e de seu caráter contestador sobre alguns pressupostos da cooperação internacional tradicional em SAN.

### 4.5 Dimensão conflitos de interesses internos: o reconhecimento internacional valida o projeto nacional

A internacionalização de políticas públicas teve impactos não só nas diversas vertentes de engajamento internacional do país, como também reverberou no âmbito doméstico (Albuquerque, 2015).

Uma dimensão importante que emergiu entre os determinantes para que o PAA compusesse a agenda da Cobradi foi o interesse do governo brasileiro em validar um projeto político diante da opinião pública nacional. A história recente do Brasil é marcada por forte disputa interna em torno dos projetos de desenvolvimento do campo, e de dificuldades de levar adiante projetos políticos mais inclusivos nesta área. Programas como o PAA encontravam resistências dos setores conservadores nacionais e o reconhecimento internacional do PAA brasileiro poderia inibir os críticos nacionais. Dessa forma, a internacionalização do PAA era parte da estratégia de consolidação do projeto político do governo Lula na arena doméstica. (Lopes Filho, 2017).

## 5. Conclusão

Este artigo foi desenvolvido partindo de um contexto no qual a Cooperação Sul-Sul, vista como herdeira da Solidariedade Sul-Sul lançada em Bandung, vinha sendo acusada de aproximar-se dos objetivos da tradicional Cooperação Norte- Sul, ao reproduzir práticas imbuídas de interesses econômicos, ou, até mesmo, ao cair em graves contradições.

Entretanto, no seio das contradições dos programas da Cooperação Brasileira para o desenvolvimento, alguns programas chamam atenção, não apenas por não se encontrarem diretamente vinculados a interesses econômicos brasileiros, como também, por questionar os pressupostos da cooperação hegemônica em SAN das organizações multilaterais

internacionais. Em um contexto de forte imbricação entre interesses econômicos e políticos, e do engajamento pelo desenvolvimento do Sul Geopolítico, a internacionalização do Programa Brasileiro de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), pode ser classificado como um programa de cooperação internacional de bases mais solidárias. O PAA África foi assim considerado por assumir características como: reproduzia uma política que, nacionalmente, mostrou-se eficaz para a inclusão social e desenvolvimento rural a partir de uma aliança do Estado com os pequenos agricultores; respondeu a uma demanda concreta dos países receptores; desafiou pressupostos teóricos e práticos da cooperação internacional hegemônica no campo da SAN; foi concebido de forma participativa e não estava associado a interesses do capital transnacional brasileiro.

A Cobradi ganhou significativo destaque na CSS, principalmente durante o governo do presidente Lula, quando o Brasil fortaleceu suas relações com países do Sul geopolítico, em especial com países africanos. Evidências encontradas na execução desta pesquisa demonstraram que as circunstâncias necessárias para a criação e efetivação de um programa de Cooperação Sul-Sul de bases mais solidárias, no caso da experiência brasileira do PAA África, podem ser melhor compreendidas a partir da combinação das seguintes dimensões: geopolítica favorável combinada com um governo empenhado em tornar-se um protagonista internacional; governo empenhado em implementar políticas inclusivas de desenvolvimento, que se estendia à política externa e, em certa medida, se colocando de forma a disputar os sentidos do desenvolvimento no seio das organizações internacionais; participação da sociedade civil na definição e acompanhamento do Programa; reconhecimento internacional da qualidade técnica do Programa; e busca do reconhecimento internacional do Programa como reforço a sua aceitação internamente.

## Referências

AFDB/OCDE/PNUD/CEA. *Perspectives économiques africaines 2011*: L'Afrique et ses partenaires émergents. L'OCDE, 2011.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO - ABC. *Apresentação no CEBRI*. Brasília: ABC, 2009. Disponível em: www.cebri.com.br/midia/documentos/minmarcofaranichinanaafrica972003.pdf. Acesso em: 23 out. 2023.

ALBUQUERQUE, F. L. R. Cooperation on Food Security with Africa as an Instrument of Brazil´s Foreign Policy (2003-2010). *Brazilian Journal of International Relations*, v. 4, p. 558-581, 2015.

AMANOR, Kojo S., CHICHAVA, Sérgio. South–South Cooperation, Agribusiness, and African Agricultural Development: Brazil and China in Ghana and Mozambique. *World Development*, v. 81, p. 13-23, 2016.

BANDUNG. *Final Communiqué of the Bandung conference*. Bandung, 1955.

BEGHIN, Nathalie. *A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional na área de Segurança Alimentar e Nutricional*: avanços e desafios: onde estamos e para onde vamos? Brasília: INESC, 2014.

BRASIL. *Lei n° 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN.

BRASIL. Ministério das Relações exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 107, 2. Sem. 2010, ano 37. Brasília, 2010.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto Nº 807, de 22 de abril de 1993*. Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar CONSEA e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 1993.

BRASIL. Presidência da República Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003*. Regulamenta o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, e dá outras providências. Brasília, DF, 2003.

BRASIL; FAO; WFP; UKAID. Programa de Aquisição de Alimentos África. *PAA África - Relatório de Resultados e Aprendizados da Fase I - FEVEREIRO 2012 DEZEMBRO 2013*, dez. 2014.

BRUN, Élodie. *Mudanças no panorama internacional por meio das relações Sul-Sul*: relações do Brasil, Chile e Venezuela com os países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio. Brasília: FUNAG, 2016.

BURGES, Sean. Desenvolvimento a partir do Sul: Cooperação Sul-Sul no jogo de desenvolvimento global. *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v.1, n.2, 2012.

CAISAN. *Subsídios da CAISAN para a discussão sobre Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional na XIII Plenário do CONSEA*. Brasília, dez. 2013.

CERVO, Amado Luiz. A política exterior: de Cardoso a Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 1, 2003.

CLAPP, Jennifer Clapp. *Food*. UK: Polity Press, 2012.

CLEMENTS, Elizabeth Alice; FERNANDES, Bernardo Mançano. Land grabbing, agribusiness and the peasantry in Brazil and Mozambique. *Agrarian South*: Journal of Political Economy, v. 2, n. 1, p. 41-69, 2013.

CONSEA. 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN). Relatório Final - Carta Política, Manifesto, Proposições e Moções. Brasilia, 2015.

CONSEA. *Exposição de Motivos n° 007, de 5 de dezembro de 2013*. Brasília, 2013. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-demotivos/ 2013/e.m.-no-007-2013. Acesso em: 23 out. 2023.

CONSEA. *Recomendação do Consea nº 012/2012*. Brasília, 2012.

FAO. *Feeding the world*. Part 3. 2011. Disponível em: http://www.fao.org/docrep/018/i3107e/i3107e03.pdf. Acesso em: 23 out. 2023.

FAO. *PAA Africa programme Midterm Monitoring Report – Malawi*. 2017b.

FAO. *PAA Africa programme Midterm Monitoring Report – Mozambique*. 2017c.

FAO. *PAA Africa Programme Terminal Monitoring and Narrative Report*. 2017a.

FAO. *The State of Food Insecurity in the World 2012*. Roma

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017*. Building resilience for peace and food security. Rome: FAO, 2017.

FAO; IFAD; WFP. *The State of Food Insecurity in the World 2014*. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Rome: FAO, 2014.

FOUILLEUX, Eve. À propos de crises mondiales: Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentairess? *Revue Française de Science Politique*, v. 59, n. 4, 2009.

GARCIA, Ana; KATO, Karina. Políticas Públicas e Interesses Privados: uma análise a partir do Corredor de Nacala em Moçambique. *Cad. CRH.*, Salvador, v. 29, n. 76, p. 69-86, 2016.

GRAY, Kevin; Barry K. GILLS. South–South cooperation and the rise of the Global South. *Third World Quarterly*, v. 37, n. 4, p. 557-574, 2016.

GRISA, Cátia. Análise dos Planos Agrícola e Pecuário e dos Planos Safra da Agricultura Familiar: o agronegócio e a agricultura familiar no planejamento setorial nos governos FHC, Lula e Dilma. In: *Congresso Latinoamericano de Ciência Política*, 9., *Anais [...],* Montevidéu, 2017. Disponível em: http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSVZPIjtzOjQ6IjI1MzkiO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiMWEzNDhhOTcxYTk2NWY0MGE0N2ZmNzcyNTVkYjJkNjQiO30%3D. Acesso em: 23 nov. 2023.

GRISA, Catia; ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. Estado e sociedade civil na promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil: a construção do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Agroalimentaria* (Caracas), v. 21, p. 17, 2015.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero*: uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional:* levantamento 2014 – 2016. Brasília: IPEA; ABC, 2018.

KRAYCHETE, Elsa; PESSINA, Maria Elisa; Elga ALMEIDA, Lessa. *Angola and Brazil South – South Cooperation*: a first case study. Londres: Christian Aid, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de. A Agência da Política Externa Brasileira: uma análise preliminar. *In*: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio *et al.* (ed). *Política externa brasileira em debate*: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008. Brasília: Ipea/Funag, 2018.

LOPES FILHO, Marco Aurélio. *Compras locais como vetor de desenvolvimento rural*: a experiência da cooperação brasileira no Haiti. 2017. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2017.

MILHORANCE DE CASTRO, Carolina. Brazil's Cooperation with Sub-Saharan Africa in the Rural Sector: The International Circulation of Instruments of Public Policy. *Latin American Perspectives*, v. 41, n. 5, p. 75–93, 2014.

MULLER, Ana Luiza. *A construção das Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil*: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. 2007. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.

NOGUEIRA, Isabela; Ossi OLLINAHO. *From Rhetoric to Practice in South-South Development Cooperation*: a case study of Brazilian interventions in the Nacala corridor development program. Geneva: Institute of Socioeconomics- University of Geneva, 2013. Working Paper.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. *Accra Agenda for Action*. Third High Level Forum on Aid Effectiveness. Accra, Ghana, 2008.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. *Busan partnership for effective development cooperation*. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, 2011.

PABA. *Buenos Aires Plan of Action*. Buenos Aires: United Nations, 1978.

PAULINO, Giselle. *Um estudo de caso sobre o PAA África, na Etiópia, no contexto da Cooperação Sul-Sul brasileira em Segurança Alimentar e Nutricional*. 2017. Dissertação (Mestrado) - UFRRJ, 2017.

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO - PDP. Programa Integração com a África: Relatório de Acompanhamento de Execução da Agenda de Ação. 2010.

PORTO, S. I. *et al*. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): dez anos de uma política pública múltipla e inovadora. *In*: BRASIL; MDS. *PAA*: 10 anos de aquisição de alimentos. Brasília: MDS, 2014. p. 34-57.

PRASHAD, Vijay. *The Darker Nations*: a People's History of the World. New York: The New Press, 2007.

PRASHAD, Vijay. *The Poor Nations*: a possible History of the Global South. London: Verso, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, n. 2, dez. 2007.

SMITH, Karry. Non-DAc donors and humanitarian aid: shifting structures, changing trends. Global humanitarian Assistance, 2011. Briefing paper. Disponível em: http://devinit.org/wp-content/uploads/2011/07/GHA-non-DAC-donors-humanitarian-aid.pdf. Acesso em: 23 out. 2023.

TAKAGI, Maya; SANCHES, Adoniram; GRAZIANO DA SILVA, José. Programa de Aquisição de Alimentos: um embaixador do Brasil contra a fome. *In*: *PAA*: 10 anos de aquisição de alimentos. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014.

UNITED NATIONS - UN. *Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation*. Nairobi, Kenya, 2009.

UNITED NATIONS - UN. *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*. Monterrey, 2002.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). *Fase II do Programa PAA África*: resultados e lições aprendidas. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2017.

VALENTE, Gabriela. Itamaraty extingue departamento de combate à fome. *O Globo*, 13 set., 2016. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/itamaraty-extingue-departamento-de-combate-fome-20101655. Acesso em: 23 out. 2023.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto int.*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, p. 2007.

WEBER, Heloise. The Political Significance of Bandung for Development. *In*: PHAM, Quynh N.; SHILLIAM, Robbie (ed). *Meanings of Bandung*. London: Rowman & Little International, 2016.

WORLD BANK. *Rural population (% of total population)*. 2018. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/SP.RUR.TOTL.ZS. Acesso em: 13 set. 2018.

WORLD BANK; IPEA. *Ponte sobre o Atlântico*: Brasil e África Subsaariana: parceria sul-sul para o crescimento. Brasília: IPEA; Banco Mundial, 2011.

# Capítulo 7

# Eliminando a contradição, silenciando o campesinato: O fechamento da Política Externa Brasileira à agricultura camponesa nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro (2016-2022)

*Thiago LIMA*[1]
*Laura Trajber WAISBICH*[2]

## 1 Introdução

Ao longo das últimas décadas diversos estudos se debruçaram sobre a produção da Política Externa Brasileira (PEB), buscando avaliar em que medida processos de formulação, decisão e implementação de política externa se tornaram mais abertos à sociedade e à pluralidade de

1 Thiago Lima, é Professor de Relações Internacionais na Universidade Federal da Paraíba, Joao Pessoa, PB, Brazil (tlima@ccsa.ufpb.br) ORCID ID: orcid.org/0000-0001-9183-3400

2 Laura Trajber Waisbich é Professora no Centro de Estudos Latino-Americanos na Universidade de Oxford, Oxford, Reino Unido (laura.trajberwaisbich@lac.ox.ac.uk). Orcid ID: ORCID ID: orcid.org/0000-0002-3964-8205.

https://doi.org/10.36311/2023.978-65-5954-419-6.p213-250

atores e interesses que a compõe desde o fim do regime civil-militar em 1988. Em geral, conclui-se que a redemocratização do Brasil – somada à abertura econômica, à intensificação do processo de globalização, e ao amadurecimento da sociedade civil – impulsionaram uma maior mobilização de atores estatais e não-estatais que, frente a governos mais porosos, contribuíram para uma lenta, mas progressiva abertura do processo decisório, pluralização ou até mesmo "democratização" da PEB (Cason; Power, 2009; Faria 2012; Lima, 2000; Lopes, 2013; Pinheiro; Milani, 2011).

A PEB sob os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) (2003 – 2016), mais especificamente, tem sido caracterizada pela literatura como um período de intensificação deste processo de abertura por meio de dois movimentos simultâneos: verticalização, com a ampliação da interlocução com a sociedade, e horizontalização, com a inclusão de outras burocracias no processo de produção de política externa (Silva; Spécie; Vitale, 2010; Farias; Ramanzini Jr., 2015). Embora admita-se que esta foi a tendência dominante durante os mandatos petistas, a aplicação deste marco conceitual a diferentes sub-áreas da PEB (integração regional, comércio internacional, negociações multilaterais, direitos humanos, meio ambiente, cooperação para o desenvolvimento, entre tantos outros) apontam para processos assimétricos, com tempos, intensidades e eficácias distintas no que se refere aos tipos de atores e setores sociais que passaram a acessar o processo decisório da PEB (Pomeroy; Waisbich, 2019).

O cenário muda consideravelmente a partir de 2016. Observa-se tanto no governo interino de Michel Temer (2016-2018) e, sobretudo, durante o mandato de Jair Bolsonaro (2019-2022) sucessivas reformas burocráticas e encerramentos de instituições participativas e conselhos de políticas em distintos setores (Lopes 2020; Milhorance 2022). Neste contexto, cabe indagar se uma nova dinâmica teria sido posta em marcha: o fechamento ou "des-democratização" da PEB. Este capítulo busca contribuir com este debate por meio do exame do setor agroalimentar da PEB e mais especificamente das dinâmicas de participação do campesinato e da agricultura camponesa (termos que precisaremos adiante) nas ações internacionais do Brasil.

A tarefa de avaliar a efetividade na abertura ou democratização da PEB não é simples. Farias e Ramanzini Jr. (2015), refletindo sobre o caso da abertura do Ministério de Relações Exteriores (MRE ou Itamaraty) ao diálogo com outras burocracias no processo de produção da PEB, sugerem, por exemplo, limitações ao próprio conceito de *abertura do processo de produção de política externa* a outras burocracias do Estado (no eixo de horizontalização), bem como desafios na operacionalização de variáveis para medi-la, na produção de escalas de comparação entre diferentes setores e ao longo do tempo. Pomeroy e Waisbich (2019) também apontam para desafios de medição de processos de abertura à sociedade, no eixo da verticalização. Argumenta-se aqui que obstáculos analíticos similares também permeiam eventuais análises de dinâmicas de fechamento, ou de reversão da democratização, da PEB. Apesar dos desafios não-negligenciáveis, investigar processos de fechamento da PEB é importante tarefa analítica e política.

Ao analisarmos o setor agroalimentar da PEB, observamos no período de 2016 a 2022 não apenas a eliminação de estruturas burocráticas de representação do campesinato e seus interessses (o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome – CGFome do MRE), e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (Luiz; Milani, 2022), como também um movimento de eliminação discursiva da agricultura familiar e camponesa. Cabe, então, aprofundar a análise e encontrar o sentido dessa mudança e suas consequências para o setor agroalimentar da PEB, assim como para os processos mais amplos de produção desta política pública *suis generis* (Pinheiro; Milani, 2011).

Neste sentido, estaríamos observando a reversão da tendência de abertura da PEB promovida nas últimas décadas? Ou estaríamos frente a um câmbio no padrão de abertura e de participação no processo decisório por parte de forças e interesses sociais, desde 2016 e, sobretudo, sob Bolsonaro? Concretamente, estaríamos diante de um simultâneo fechamento dos canais de diálogo, participação e co-construção com a agricultura camponesa (entre outros setores sociais outrora mais representados no processo decisório da PEB durante a era petista) em benefício de outras forças sociais, tais como

os ruralistas, os militares, e a chamada "Bancada do Boi, Bala e Bíblia" no Legislativo e outros grupos conservadores que constituem o que se entende como a base do bolsonarismo contemporâneo? Neste sentido, e dito de outra maneira, seria possível conceber a atual PEB agroalimentar não como mais fechada à sociedade e sim como mais porosa ao setor privado do agronegócio e menos aos atores do ecossistema da agricultura familiar, espaço este onde tradicionalmente operam os camponeses?

Nossa hipótese é que a mudança que se deu durante os anos de 2016 e 2022 foi parte do contra-ataque doméstico organizado pelo setor do agronegócio latifundiário exportador para impedir que a ideia de um modelo agroalimentar alternativo se fortalecesse: sai a Diplomacia do Combate à Fome (Albuquerque, 2019), entra a Diplomacia do Agronegócio (Araújo, 2019). Trata-se de um movimento que recolocou a PEB, em termos de diretrizes, nas linhas tradicionais da inserção internacional do Brasil como exportador de commodities agrícolas.

Para investigar esta hipótese, realizamos um estudo de caso (Della Porta, 2008) a partir de análise documental (legislação e decretos) e de discursos oficiais de presidentes e outras autoridades políticas à luz da literatura que trata das relações entre os sucessivos governos do Partido dos Trabalhadores e o setor da agricultura familiar camponesa, com destaque para sua manifestação em algumas facetas específicas da PEB, a saber, a promoção comercial e o setor da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID).

Conclui-se que eliminar a contradição da PEB pestista, ou seja, suprimir a possibilidade da conciliação de "duas agriculturas" – o agronegócio e a agricultura familiar – tornou-se fundamental, na visão dos governos pós-PT, para melhorar, pela falta do contraste, a imagem do agronegócio latifundiário exportador, o principal setor da economia brasileira nas relações econômicas internacionais. Para isto, parte da estratégia dos governos Temer e Bolsonaro consistiu em desmantelar o sistema de política pública para o setor da agricultura familiar (Milhorance, 2022; Sabourin *et al.*, 2020) e fechar os processos de formulação, decisão e implementação da PEB a este mesmo setor, com o objetivo maior de silenciar a agricultura camponesa. Em paralelo, observamos também

que a guinada rumo ao distanciamento da agricultura camponesa não significou a interrupção imediata de todas as ações internacionais voltadas para a agricultura familiar, ainda que tenha alterado significativamente sua visibilidade e relevância na Esplanada.

A exposição está organizada em cinco seções, contando com esta introdução. A segunda seção apresenta a literatura que descreve como os governos pestistas buscaram construir uma coexistência pacífica, ainda que contraditória, entre o agronegócio latifundiário exportador e a agricultura familiar camponesa em âmbito doméstico. A terceira seção mostra como esta contradição se manifestou na PEB. A quarta demonstra o desmonte desta contradição por meio do fechamento institucional e discursivo ao setor da agricultura familiar camponesa desde 2016. A última seção arremata o argumento e traz considerações finais. Nestas, apontamos algumas tentativas pontuais de resistência ao câmbio e resiliência burocrática-institucional e de manutenção da visibilidade institucional da agricultura familiar camponesa na PEB.

## 2 A contradição agroalimentar nos governos DO PT

Esta seção discute a chamada "contradição agroalimentar" nos governos petistas e suas manifestações no campo da PEB. Antes de enveredar por esta análise, no entanto, faz-se necessário uma breve explicitação do nosso entendimento de alguns conceitos chaves (políticos e sociológicos) que permeiam este setor no Brasil.

Reduzir a diversidade do meio rural a duas categorias, tais como agronegócio latifundiário exportador e agricultura familiar, é uma simplificação significativa da realidade como mostram Niederle e Wezs Jr. (2018) e Escher (2020), entre outros. O que chamamos aqui de campesinato, ou a agricultura camponesa, é, ademais, uma sub-categoria da categoria mais ampla de agricultura familiar. Isso porque toda agricultura camponesa é, por definição, familiar, no sentido que parte fundamental do trabalho decorre da mão-de-obra da família, portanto não-assalariada. No entanto, nem toda agricultura familiar no Brasil é camponesa, dado

o grande número de agricultores familiares operando parcialmente ou totalmente em mercados dinâmicos. Reconhecemos ademais o caráter profundo e prolífero do debate acadêmico sobre o conceito de campesinato, e mesmo sobre a existência concreta de camponeses que, no entanto, não será revisado aqui[3].

Em nossa perspectiva, reconhecemos que o campesinato, enquanto sujeito político no Brasil, é resultado de processos históricos heterogêneos no tempo e no espaço, desde a formação do país. Aderimos à proposta de Wanderley (2014), para quem, em

> uma perspectiva geral, o campesinato corresponde a uma forma social de produção, cujos fundamentos se encontram no caráter familiar, tanto dos objetivos da atividade produtiva – voltados para as necessidades da família – quanto do modo de organização do trabalho, que supõe a cooperação entre os seus membros. A ele corresponde, portanto, uma forma de viver e de trabalhar no campo que, mais do que uma simples forma de produzir, corresponde a um modo de vida e a uma cultura.

A agricultura camponesa difere-se, assim, dos pequenos produtores que se orientam fundamentalmente pela lógica capitalista. Destaque-se, ainda, que o silenciamento do camponês é parte constante da política nacional (Martins, 1981; Lerrer, 2017) e que, por isso, a presença de canais institucionais que permitam a manifestação política e a defesa de interesses da agricultura camponesa na PEB constituem um avanço democrático.

Posto isso, passamos à análise dos governos do PT. É forte o entendimento de que, nos governos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), a reforma agrária com redistribuição de terras não avançou de forma tão significativa quanto se esperava, e que

---

[3] O conceito de campesinato é alvo de grandes disputas intelectuais e políticas (ver, por ex.: Shanin, 2005; Bernstein 2006). A caracterização de Motta e Zarth (2018), a partir da história de revoltas e revoluções no Brasil, contribuiu para nossa compreensão da categoria. Para eles, (i) os camponeses são produtores que utilizam a mão-de-obra familiar como base fundamental de produção, em unidades relativamente pequenas. (ii) Produzem para autoconsumo e/ou para o mercado, mas os seus investimentos e decisões de gestão baseiam-se na perspectiva da reprodução familiar, considerando as suas tradições e laços culturais com a comunidade camponesa, e não principalmente a obtenção de lucro. (iii) Camponeses são aqueles que se autoidentificam como tal, mesmo quando não têm condições materiais para viver como tal.

a distribuição do crédito agrícola foi maior para o agronegócio do que para a agricultura familiar (Sauer; Meszáros, 2017). Os sucessivos governos petistas buscaram, ademais, apoiar com todas as forças a ampliação das exportações do agronegócio como forma de superar a crise cambial herdada dos anos 1990, apoio esse reforçado pelo início do superciclo das commodities (Delgado, 2012). Para isso, os governos do PT liberaram o uso de sementes transgênicas e revisaram o Código Florestal, diminuindo as obrigações de proteção ambiental por parte dos imóveis rurais (fazendas), entre outras medidas em benefício do agronegócio. Na PEB, uma rede de agentes públicos e privados, que começou a se articular nos anos 1990, foi potencializada para formular e implementar uma política agressiva de liberalização comercial internacional, conforme os interesses do agronegócio (Søndergaard; Silva, 2017).

Por outro lado, os governos do PT criaram e fortaleceram condições para o estabelecimento e inserção de pequenos produtores, particularmente os de assentamentos oriundos de reforma agrária, no mercado brasileiro. Os mercados institucionais e mecanismos de compras públicas planejadas para fins de políticas sociais e de desenvolvimento, por meio de iniciativas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ilustram esta abordagem[4]. Outro exemplo é o fortalecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) desde o primeiro mandato Lula da Silva (2003-2006), cuja importância política e simbólica na Esplanada evidencia uma abertura do Executivo Federal à agenda camponesa e do combate à fome. Neste contexto, a PEB foi instrumento de difusão internacional de políticas públicas ancoradas na intervenção estatal como forma avançar o desenvolvimento da agricultura familiar (Luiz; Milani, 2022), incluída a camponesa.

A era petista foi, portanto, um período de contradição, com relativa estabilidade na questão agrária brasileira e avanço – desproporcional, frise-se – para os dois polos em tensão, pois o agronegócio latifundiário exportador se fortaleceu mais econômica e politicamente do que a

[4] Os mercados institucionais não estão necessariamente sujeitas aos princípios da ampla concorrência e do menor preço, e normalmente possuem procedimentos simplificados. Ver mais sobre o PAA em Ghizelini (2018).

agricultura familiar camponesa (Escher, 2020; Fernandes, 2015; Lerrer, 2017). Tal como em outros setores, Welch (2017) argumenta que o PT tentou construir no setor agri-alimentar uma *governamentabilidade* – isto é, um arranjo que normaliza uma forma de governar – que tornava aceitável a convivência de dois modelos antagônicos de organização da sociedade e da atividade econômica no campo e em torno da agricultura: o agronegócio latifundiário exportador e a pequena agricultura familiar, especialmente àquela ligada a práticas agroecológicas. O objetivo era construir uma convivência institucionalizada, com baixa violência e papeis razoavelmente aceitos pelos dois lados e pela sociedade em geral.

Embora hoje, dado o que sucedeu nos governos pós-petistas, isso possa parecer algo ingênuo ou insustentável, colocá-lo brevissimamente à luz da trajetória histórica da política no Brasil permite compreender mais precisamente o seu significado. Por um lado, a História do Brasil é marcada pelos violentos processos que resultam na aparição do campesinato, sempre marginalizado e oprimido (Martins, 1981). Recorde-se, por exemplo, que o golpe civil-militar de 1964 foi, também, uma clara reação às propostas do então presidente João Goulart de realizar "reformas de base"; que incluíam, entre outras coisas, estender o direito a voto aos analfabetos e realizar uma reforma agrária com redistribuição de terras (Dezemone, 2016). Por outro lado, desde a instauração da República, o coronelismo, seguido posteriormente por grupos políticos militares, de esquerda e eclesiásticos buscaram tutelar os camponeses para, na visão crítica de Martins (1981), atingirem objetivos próprios. É nesse sentido que é possível afirmar que a voz autônoma dos camponeses foi tradicionalmente marginalizada no Brasil. Sem perder isso de vista, o que se observa, a partir dos anos 1980 e com o processo de redemocratização, são esforços no sentido de produção de políticas públicas específicas para o campesinato, seja para conter as tensões sociais que emergiam de sua condição precária, seja para a promoção do desenvolvimento social (Wanderley, 2014).

Justapondo-se às disputas políticas, observa-se, ao longo da história, a convivência dinâmica de diferentes modelos de produção agroalimentar no Brasil (Niederle; Wesz Jr., 2018). Convivência esta que, se não é violenta, tampouco é geralmente harmoniosa. Afinal, trajetória do Brasil é

a da expansão desenfreada da fronteira agrícola interna, que primeiramente foi viabilizada pela escravidão e pelo genocídio dos povos nativos sob a colonização de Portugal. Com o fim do regime escravagista em 1888 e o abandono completo da população negra recém liberta, os governos incentivaram a imigração de trabalhadores rurais assalariados vindos da Europa e do Japão. Ao mesmo tempo continuou-se o ininterrupto processo de expansão interno da fronteira agrícola no Sul do país, no Cerrado e na Amazônia, concretizado por meio de expulsões e violências cometidas contra as populações nativas, e também contra os camponeses, os povos que se formaram pela miscigenação entre índios, negros e brancos, e que dependiam profundamente da agricultura de subsistência e do extrativismo (Martins, 1981; Ribeiro, 2017).

Não é por menos que uma das principais maneiras de se contar a História do Brasil, da época colonial à contemporaneidade, é por meio dos ciclos de agroexportação (e de metais preciosos): pau brasil, no século XVI; cana-de-açúcar, entre os séculos XVI e XVIII, ciclo do ouro, no século XVIII; ciclo do algodão, entre os séculos XVIII e XIX; ciclo da borracha, um período mais curto entre o fim do século XVIII e o início do XIX; o ciclo do café, entre os séculos XVIII e XX. Como estes ciclos sempre foram vinculados ao mercado exterior, eles se constituem como eixos centrais da inserção internacional e da Política Externa Brasileira inaugurada com a independência de Portugal em 1822[5] (Cervo; Bueno, 2002).

Contemporaneamente, a pauta de exportações agrícolas é um pouco mais diversificada. O Brasil se constitui nas últimas décadas como um dos maiores exportadores mundiais de café, algodão, açúcar, e ganhou destaque pelo aumento progressivo das exportações de bovinos, aves, suínos e, principalmente, soja, como demonstra a Tabela 1. No acumulado entre 2000 e 2017, o saldo comercial do agronegócio brasileiro aumentou em cinco vezes, com crescimento de 447% (CEPEA, 2017).

---

[5] Por exemplo, Loureiro (2020) analisa importante disputa diplomático-comercial entre Brasil e Estados em torno do café nos anos 1960-1970. No seu exame, transparece dos documentos e discursos oficiais que os interesses do Brasil em aumentar exportações de café corresponderiam ao interesse nacional, seja pelo ângulo dos produtores (fazendeiros e industriais), seja pelo do Estado. Para isso, a diplomacia brasileira instrumentalizava ou aderia ao discurso do terceiro-mundismo. Porém, a relação entre a produção de café, a escravidão e a formação de populações camponesas exploradas e marginalizadas pelas fazendas cafeeiras é totalmente silenciada. A questão camponesa, importante para o Terceiro Mundo, não é tocada.

Tabela 1: Posição do Brasil no ranking mundial de produção e exportação agrícola (1992-2013)

**Posição do Brasil no *ranking* mundial da produção e exportação agrícola (2013)**

| Produtos | Produção | | | | | Exportação | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1992 | 1994 | 1999 | 2008 | 2013 | 1992 | 1994 | 1999 | 2008 | 2013 |
| Soja | 2º | 2º | 2º | 2º | 2º | 2º | 2º | 2º | 2º | 1º |
| Milho | 3º | 3º | 3º | 3º | 3º | 52º | 39º | 31º | 4º | 2º |
| Algodão | 6º | 7º | 8º | 5º | 5º | 25º | 56º | 48º | 2º | 4º |
| Café em grão | 1º | 1º | 1º | 1º | 1º | 2º | 1º | 1º | 1º | 1º |
| Café torrado | - | - | - | - | - | 21º | 37º | 34º | 20º | 30º |
| Trigo | 28º | 32º | 29º | 22º | 23º | - | 73º | 50º | 22º | 17º |
| Cana-de-açúcar | 1º | 1º | 1º | 1º | 1º | - | - | - | - | - |
| Açúcar *in natura* centrifugado | 2º | 1º | 1º | 1º | 1º | 5º | 3º | 1º | 1º | 1º |
| Açúcar refinado | - | - | - | - | - | 6º | 6º | 2º | 1º | 1º |
| Laranja | 1º | 1º | 1º | 1º | 1º | 14º | 13º | 17º | 20º | 26º |
| Suco de laranja | - | - | - | - | - | 1º | 1º | 1º | 1º | 1º |
| Carne bovina[1] | 2º | 2º | 2º | 2º | 2º | 8º | 9º | 10º | 1º | 1º |
| Carne de frango | 4º | 3º | 3º | 3º | 3º | 4º | 4º | 2º | 1º | 1º |
| Carne de porco | 12º | 7º | 5º | 5º | 5º | 12º | 11º | 27º | 11º | 16º |

Fonte: FAO (2016).
Nota: [1] Carne bovina desossada.

Fonte: Maranhão, Vieira Filho (2016).

Este processo contínuo de aumento da produção agrícola nas últimas décadas, por meio da contínua expansão da fronteira agrícola sobretudo ao Norte e Nordeste do país (no chamado Matopiba[6] e na Amazônia) ocorre com inúmeros conflitos, sob um verdadeiro processo de acumulação primitiva, cujos vencedores históricos são os latifundiários (Cabral; Sauer; Shankland, 2023). A violência do processo, somada à repressão e à marginalização das populações camponesas pelo Estado, contribuiu para uma crescente violência no campo que se conjuga a um intenso êxodo rural e concentração urbana no Brasil.

Este processo de formação econômica do Brasil caminhou *pari passu* com a formação de uma classe política latifundiária forte e absolutamente decisiva na política nacional. A industrialização em alguns estados da federação, principalmente no Sudeste, gerou outra classe política nacionalmente poderosa, mas incapaz de deter a hegemonia nacional em períodos democráticos devido à força dos latifundiários que, no século XX, adotaram as técnicas de produção do agronegócio com apoio do Estado.

---

6 O Matopiba é uma região formada por áreas majoritariamente de cerrado nos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, para onde a agricultura se expandiu a partir da segunda metade dos anos 1980.

Com a redemocratização do Brasil em 1988, eleger-se presidente e governar sem o apoio do agronegócio latifundiário exportador parece ser impossível (Singer, 2012, 2018) e este é um dos fatores que perpetuam os desdobramentos da escravidão (inerente à formação do campesinato nacional) como traços fundamentais da sociedade brasileira (Souza, 2017). O atual peso da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) no Congresso Brasileiro (o principal pilar da Bancada Ruralista no Legislativo nacional) pode ser visto pela quantidade de seus membros. Em janeiro de 2021, eram 280 parlamentares, sendo 39 senadores e 241 deputados. Em 2023, o número de parlamentares membros da FPA saltou para 374 (50 senadores e 324 deputados)[7]. Lembrando que o número total de parlamentares no Brasil é 594 (81 senadores e 513 deputados).

A crise política que se instalou no segundo mandato de Dilma Rousseff expôs a efemeridade da governamentabilidade petista (Welch, 2017). O projeto de solapar alternativas ao modelo agroalimentar predominante no Brasil – baseado no latifúndio e no neo-extrativismo predatório, nos circuitos de longa distância entre produção e consumo, na comida ultraprocessada –, e de instalar o discurso de 'uma agricultura' – que silencia alternativas por definição – foi efetivamente colocado em prática a partir do movimento que levou ao impeachment de 2016 (Escher, 2020). Como destacam Soyer e Barbosa Jr (2020, p. 540), com o Plano Safra para 2019/2020, denominado "Uma só agricultura alimentando com qualidade o Brasil e o mundo",

> Será a primeira vez em 20 anos que haverá um só plano para pequenos, médios e grandes produtores, o que ocultará a disputa orçamentária entre o campesinato/a agricultura familiar e o agronegócio, evidenciada anteriormente por meio de dois planos para os diferentes modelos de agricultura e de desenvolvimento para o campo.

Neste sentido, pode-se interpretar que o agronegócio votou em peso a favor do impeachment de Dilma Rousseff, encerrando a parceria com

[7] Ver https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/. Acesso em: 23 ago. 2023.

o PT naquela gestão, num movimento de raízes profundas na economia política nacional. Na verdade, a Bancada Ruralista foi decisiva nas três principais votações que garantiram ao vice-presidente Michel Temer (MDB) a Presidência da República: 50% dos votos pró impeachment, 51% dos votos que absolveram Temer da primeira denúncia de corrupção e 55% dos votos que o libertaram da segunda acusação de corrupção (Castilho, 2017)[8].

## 3 A contradição agroalimentar na política externa [9]

Ao refletir sobre a posição brasileira no Sistema Internacional durante as primeiras décadas no século 21, Lima, Milani e Pinheiro (2017) sugerem o marco conceitual do "Dilema da Graduação" como heurística para avaliar as condições necessárias e os desafios esperados por parte daquelas potências intermediárias e não nuclearizadas, como o Brasil, que têm a possibilidade de ascender na hierarquia de poder na arena internacional. Para eles, os países que poderiam se "graduar" como grandes potências seriam aqueles capazes de apresentar novas propostas (elemento ideacional, hegemonia) a partir do Sul, com os recursos necessários (elemento material), mas sem perspectiva anti-sistêmica. Ou seja, sem se opor radicalmente às regras do jogo já postas no marco da Ordem Liberal vigente. O dilema em perseguir uma política desse tipo, argumentam os autores, é que provavelmente ela gerará contra-ataques domésticos e internacionais com os quais será preciso lidar. Afinal, se essas novas propostas do Sul forem capazes de se tornarem "poder brando" (*soft power)* e de projetarem o país como uma liderança na solução de problemas típicos do Sul – como o problema das desigualdades e marginalização social no campo, da fome, bem

[8] O percurso exato do rompimento brusco da Bancada Ruralista com PT ainda precisa ser mais bem estudado. Neste ponto é preciso deixar claro que o agronegócio e a Bancada Ruralista não são setores homogêneos. A política é contraditória também dentro deste grupo, que possui diferentes lideranças, alicerçadas em diferentes regiões, produtos e estratégias de negócios. A ex-senadora Kátia Abreu (pelo estado do Tocantins), uma das maiores ruralistas do País, foi ferrenha defensora do mando de Dilma Rousseff. Contudo, o apoio maciço a Temer e as ações subsequentes do novo mandatário deixam claro que o que estava em marcha era uma mudança brusca de rumo.

[9] Este trecho é amplamente baseado em Lima *et al.* (2018). Também utilizamos parte desta análise institucional em Lima (2020b).

como da marginalização camponesa decorrente da dinâmica histórica do colonialismo –, então pode-se esperar a reação dos setores que constroem o seu poder pela própria existência daqueles problemas: incluindo o poder do agronegócio latifundiário exportador sobre a marginalização camponesa. É nessa perspectiva que Lima, Milani e Pinheiro (2017) apontam que não é incomum que, no processo de Graduação, o país possua comportamentos aparentemente incoerentes.

Partindo deste marco, é possível dizer que a PEB dos governos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) viveu, em alguma medida, o "Dilema da Graduação" no campo agroalimentar. Neste campo, o comportamento internacional do país foi aparentemente incoerente por aqueles que veem incompatibilidade na defesa da coexistência pacífica entre modelos agroalimentares baseados, por um lado, no agronegócio latifundiário voltado à exportação, e, por outro, o da pequena produção familiar com técnicas agroecológicas, camponesa. O governo, por sua vez, dizia ter encontrado um *modus vivendi* entre "as duas agriculturas", de modo que um país poderia ser, simultaneamente, um exportador de monoculturas produzidas com métodos agroindustriais e financeiros intensivos; e ter uma alimentação provida por pequenos produtores familiares com circuitos comerciais curtos, gerando prosperidade para o campesinato e combatendo à fome. Essa seria a solução brasileira para os países em desenvolvimento superarem a fome, atraírem investimentos para o setor agroexportador e arrecadarem dólares com as exportações – três problemas fundamentais de praticamente todos os países em desenvolvimento.

A política petista dita "contraditória" permitiu ao país ganhar reconhecimento internacional e incidir em negociações multilaterais, conseguindo inclusive construir a candidatura de dois dirigentes de organizações internacionais da maior relevância para os temas agroalimentares: a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), com José Graziano da Silva e Roberto Azevêdo, respectivamente. Ao mesmo tempo em que o país se tornava uma agro-potência exportadora relevante nas relações econômicas internacionais, o Brasil também conseguia difundir ideias de combate à fome a partir de uma lógica oposta, baseada

na pequena produção, com forte apoio de políticas públicas (como os mercados institucionais) e maior participação social dos camponeses (Dri; Silva, 2020; Luiz; Milani 2022; Milhorance, 2020; Milhorance; Sabourin; Grisa, 2018; Soulé-Kohndou, 2017).

A difusão internacional dessa "nova proposta" ocorreu de várias formas, com destaque para negociações em organizações e fóruns internacionais, pela realização de seminários e consultorias, e por ações de cooperação internacional para o desenvolvimento (sobretudo cooperação técnica na vertente Sul-Sul) que envolveram, entre outros, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), bem como o Itamaraty e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ainda que nem sempre de forma coordenada. Pesquisas mostram que, se por um lado estas burocracias estavam a defender os interesses da agricultura familiar camponesa nas relações internacionais, por outro lado estava claro que a projeção internacional de políticas de combate à fome e a pobreza, bem como as ações de cooperação humanitária e para o desenvolvimento compunham os instrumentos de poder, sobretudo de *soft power,* do Brasil (Albuquerque, 2013; Brasil, 2013; Fernandes, 2013; Mota, 2021; Waisbich *et al.*, 2022).

Sob a ótica das dinâmicas de abertura e fechamento da PEB, as ações internacionais destes órgãos públicos listados acima correspondem à dinâmica de horizontalização no setor agroalimentar, descrita na literatura. Contudo, mais importante é notar que, além de abertura a outras burocracias estatais, houve no período também uma democratização, no sentido proposto pela ideia de verticalização, por meio da incorporação de um sujeito político tradicionalmente marginalizado na PEB: o camponês. As próximas seções demonstram este processo de abertura da PEB à agricultura camponesa, em suas dimensões de formulação e decisão, bem como de implementação.

## 3.1 Formulação e decisão

Com a inauguração do governo Lula, as oligarquias agrícolas passaram a enfrentar a rivalidade institucional do setor da agricultura familiar nos mais altos processos de formulação e decisão de política externa (Brasil, 2013; Inoue, Coelho, 2018; Leite, 2016). As principais estruturas burocráticas a permitirem tal confronto (ou disputa inter-burocrática) foram o MDA, o MDS, a CGFome no Itamaraty e, em menor medida, a EMBRAPA e a CONAB.

O mais importante vetor do setor da agricultura familiar dentro da Esplanada foi o MDA, criado em 1999, e fortalecido após 2003. Em junho de 2005 o Presidente Lula publicou o Decreto 5.435, que alterou o artigo 4º do Decreto 4.732/2003 e incluiu o MDA no Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). A CAMEX "tem por objetivo a formulação, adoção, implementação e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo" (Decreto 4.735, art. 1), e o Conselho de Ministros é seu "órgão deliberativo superior e final" (idem, art. 4). Por meio deste ato, o MDA foi incluído na estrutura interministerial a cargo da discussão da política comercial brasileira, que é uma das questões mais importantes da agenda política externa brasileira (Fernandes, 2010). A inclusão do MDA fez com que o Ministério da Agricultura (MAPA) – tradicional representante do grande agronegócio – tivesse um rival agrário no sistema de formulação de política comercial internacional. Foi também por meio desse ato que as forças sociais vinculadas aos interesses da agricultura familiar camponesa e de populações rurais, com maior acesso ao processo decisório no MDA (Grisa *et al.*, 2022), puderam participar também (e por intermédio dele) do processo de elaboração de políticas de comércio internacional e de negociações internacionais na matéria. Diante da história das Relações Internacionais do Brasil, discutida na sessão anterior, não é possível menosprezar esse fato.

Outro exemplo notável de acesso de forças sociais relacionadas à agricultura familiar ao quadro institucional de formulação de política externa foi a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate

à Fome (CGFome) do Itamaraty. Criada em 2004, a CGFome foi responsável por defender e promover no exterior as políticas brasileiras de combate à fome e à pobreza, inspiradas no Programa Fome Zero (Lima, 2020).

Do ponto de vista da participação social, o CONSEA, criado em 2003 (e extinto em 2019, como discutiremos a seguir), também foi trazido para dentro da estrutura do governo federal como um comitê consultivo para o Presidente sobre o Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequados (Brasil, 2013). Parte significativa das atribuições do CONSEA consistia em elaborar e sugerir diretrizes para a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar, por meio da interação com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). A CAISAN, por sua vez, foi criada como órgão do MDS pelo decreto 6.273 de 2007 da Presidência. Como a Política e o Plano citados carregam em si temas de negociações internacionais que vão desde os direitos humanos, passando pela governança da terra, até o comércio exterior, o CONSEA e o MDS passam a ter voz nesses temas junto à Presidência da República. A diretriz número 7 do "Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015" diz respeito a ações internacionais. São exemplos de objetivos dessa diretriz: expandir a atuação do Brasil em ações de cooperação humanitária no combate à fome e à pobreza como uma forma de aumentar a relevância do país nas negociações sobre Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas; fortalecer o papel do Brasil nas negociações relativas à governança global da segurança alimentar e nutricional; dar apoio às ações nos âmbitos da UNASUL e do Mercosul; e garantir o princípio da participação social nos processos de processos de formulação e de tomada de decisão em negociações internacionais que incidam sobre a SAN (CAISAN, 2011, p. 106). As ações relativas aos objetivos seriam de responsabilidade de Ministérios, principalmente do MRE, mas com participação do MDS, MDA, do MAPA e do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Durante o período o CONSEA tornou-se foro privilegiado para os movimentos sociais do campo e outras organizações a eles alinhadas, dado que composto de 40 membros oriundos da sociedade civil, 20 membros

indicados pelo governo, e presidido por um representante da sociedade civil indicado pela Presidência. Assim, por meio do CONSEA, um conjunto de atores sociais ligados à agricultura camponesa e familiar puderem ao longo dos mandatos petistas participar de atividades relacionadas à política externa, monitorando não apenas as posições do Brasil em negociações internacionais e órgãos internacionais (como o Mercosul e a FAO), mas também projetos de cooperação técnica do Brasil na temática (como o PAA Africa realizado em parceria com a FAO e o PMA junto a parceiros na África subsaariana), emitindo documentos de posição sobre elas a ser considerados pela Presidência.

## 3.2 Implementação

As estruturas burocráticas e consultivas descritas na seção anterior criaram vetores institucionais para que atores sociais vinculados à agricultura familiar camponesa pudessem ter seus interesses representados e participar não apenas da formulação, mas também da implementação da política externa. Um dos principais vetores foram as ações brasileiras no campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Por meio dela, o MDA, MDS, CGFome, ABC, EMBRAPA e outros colaboraram com outros países para a implementação de projetos de cooperação técnica e diálogo político inspirados nas políticas públicas brasileiras para a agricultura familiar camponesa, principalmente na África e na América Latina e Caribe, num movimento complementar à estratégia de "autonomia pela diversificação" inaugurada com o governo Lula (Vigevani; Cepaluni, 2007). Por meio da CID, o Brasil contribuiu para a difusão de modelos agroecológicos, de mercados institucionais vinculados à agricultura familiar camponesa, para a criação de conselhos inspirados no CONSEA (Leite; Pomeroy; Suyama, 2015; Sabourin; Grisa, 2018), para modificação de normas e políticas internacionais no âmbito da FAO (Milhorance, 2020; Milhorance; Kouhun, 2017), para a criação de instituições junto ao Programa Mundial de Alimentos (PMA), como o Centro de Excelência contra a Fome, sediado em Brasília (Dri, Silva, 2020), e no Mercosul, como a Reunião Especializada da Agricultura

Familiar (REAF) (Grisa *et al.*, 2022; Silva, 2020). Muitas destas iniciativas contaram com a participação direta ou indireta de atores sociais do campo vinculados à agricultura camponesa (Berrón; Brant, 2015; Pomeroy; Waisbich, 2019).

Com isso, a PEB passou a internacionalizar uma crítica interna ao próprio modelo latifundiário agroexportador brasileiro. Por exemplo, a atuação da diplomacia brasileira foi fundamental na Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento da FAO, realizada na cidade de Porto Alegre em 2006, e para a elaboração das Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGT), aprovado pelo Comitê de Segurança Alimentar Mundial também no âmbito da FAO, em 2012 (França; Marques, 2017). Ambas as iniciativas são críticas ao latifúndio e à sua expansão contemporânea em processos de aquisição de terras pelo setor privado nacional ou estrangeiro, fenômeno denominado em inglês de *land grabbing*. No caso do Mercosul, destaca-se a criação da REAF, em 2004, cujo objetivo é fomentar o diálogo entre os movimentos sociais camponeses dos países-membros do bloco em nível regional (Silva, 2020)[10].

É importante notar que este movimento de difusão internacional do modelo agroalimentar brasileiro de apoio à agricultura familiar camponesa e de combate à fome, por meio de iniciativas de cooperação técnica, pela participação do Brasil em negociações políticas no âmbito do sistema ONU e pela própria promoção da participação de organizações da sociedade civil (incluindo movimentos camponeses) em arenas internacionais, coexistiu com a secular veia de promoção do agronegócio latifundiário exportador de commodities pela PEB, sobretudo por meio de ações de promoção comercial (Luiz; Milani, 2022; Søndergaard; Silva, 2017). A promoção do agronegócio nacional também não esteve excluída das ações brasileiras na agenda do desenvolvimento internacional, como exemplificado em iniciativas como o ProSavana, programa de cooperação entre Brasil, Japão

[10] Recorde-se que, na América Latina, os movimentos camponeses foram historicamente portadores de ideias revolucionárias anticapitalistas e defensoras do fim do latifúndio, e que desde os anos 1990 os camponeses emergem como uma das principais forças transnacionais críticas à globalização e ao neoliberalismo (Moyo; Yeros, 2005).

e Moçambique de transferência do modelo de transformação agrícola do Cerrado brasileiro, o PRODECER que expandiu a monocultura da soja para exportação na região, à savana moçambicana (Aragão, 2017; Cesarino, 2015). De certo modo, também a cooperação humanitária, e mais especificamente da ajuda alimentar internacional, do Brasil buscou conciliar, ainda que de forma efêmera a contradição. A CGFome foi responsável direta por tornar o Brasil um dos principais fornecedores de ajuda alimentar internacional entre os países em desenvolvimento, o que contribuiu para a projeção da Diplomacia do Combate à Fome no mundo. Entretanto, as próprias ações de ajuda alimentar carregavam as contradições da governamentabilidade. Embora a intenção original da CGFome fosse utilizar estoques públicos compostos por produtos provenientes de compras institucionais da agricultura familiar, entraves legislativos e orçamentários, bem como problemas de desenho de política pública, fizeram com que a ajuda alimentar brasileira no exterior fosse viabilizada com apoio da Bancada Ruralista e lastreada, principalmente, nos excedentes do agronegócio que não conseguiam ser vendidos no mercado internacional (Lima; Santana, [neste livro]; Lima, 2020).

Deste modo, é possível afirmar que a PEB durante os anos Lula e Dilma portava e exportava visões contraditórias sobre a questão agroalimentar (Cesarino, 2015; Muñoz; Carvalho, 2016). Em nossa perspectiva, essa contradição não pode ser atribuída apenas a uma dita "falha" de coerência ou coordenação da PEB (ou da CID), problema reconhecido por acadêmicos, operadores da política e pela própria burocracia de forma geral (Faria 2012; Waisbich, 2020). Ela era, sobretudo, a expressão de visões de mundo distintas e irreconciliáveis, inclusive à luz da trajetória nacional, portadas por forças políticas assimétricas e com acesso à estrutura institucional do estado brasileiro, para as quais os governos petistas buscaram instituir uma coexistência pacífica, uma relação de ganhos absolutos (Welch, 2017).

Assim, embora os sucessivos governos do PT até 2016 tenham fornecido, cada um a seu modo, espaço para que a agricultura familiar pudesse se projetar na PEB (Luiz; Milani, 2022), isto não significou que este setor se tornou uma força dominante na burocracia, muito menos que a Presidência deu prioridade ao setor em sua agenda. Tanto a burocracia como

as lideranças políticas no Executivo Federal mantiveram-se profundamente alinhados com os interesses do grande agronegócio. Entretanto, o que queremos destacar aqui, no âmbito do debate sobre abertura e fechamento da PEB, é que essa posição não foi adotada sem tensões institucionais e, dado o histórico brasileiro, a expressão desta contradição na PEB não é desprezível, seja em termos políticos sejam em termos simbólicos. Isso porque, ao propiciar a difusão de uma crítica ao grande agronegócio e fortalecer as redes e a visibilidade internacionais da agricultura camponesa, a própria PEB impactou a imagem do agronegócio.

Salientamos a questão em termos políticos, simbólicos e de imagem do agronegócio dada a disparidade de poder econômico entre este e os camponeses, tanto em termos históricos, quanto na atualidade. A agricultura familiar camponesa não dispõe de capacidade financeira para enfrentar o agronegócio e, por isso, ela fundamenta seu poder político em elementos ideacionais (ainda que sem descolá-los dos materiais). Por exemplo, fatos como (i) a agricultura familiar (incluída a camponesa) produz 70% ou mais dos alimentos consumidos no país e (ii) gera percentual equivalente dos empregos no campo (Mitidiero; Barbosa; Sá, 2018), são frequentemente mobilizados para defender a superioridade deste modelo em termos de justiça social. O mesmo ocorre com a maior conexão dos camponeses com a agroecologia, frente às monoculturas dependentes de agrotóxicos do agronegócio. Portanto, o que está em disputa são visões de mundo – as "novas propostas do Sul" em conflito com as estruturas tradicionais de poder (Lima; Milani; Pinheiro, 2017). Como estes elementos simbólicos podem reverberar nas preferências dos mercados, nas políticas públicas e nas negociações internacionais[11] trata-se, assim, de questão eminentemente política e não de qual modelo é mais bem sucedido em termos econômicos. Este é um dos motivos para a Diplomacia do Agronegócio, de Jair Bolsonaro e seu chanceler Ernesto Araújo (2019-2021), ter externalizado preocupação constante com a imagem do agronegócio ter sido "distorcida" pela crítica crítica vinda do campo da agricultura familiar e camponesa e de seus aliados, inclusive o movimento ambientalista. Essa "distorção" seria

[11] As novas legislações europeias para restringir importações de commodities agrícolas brasileiras com "passivo ambiental" de desmatamento e os entraves na conclusão das negociações do acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia, ilustram este ponto.

prejudicial às estratégias de expansão internacional do grande agronegócio, historicamente dependente do mercado externo.

## 4 Desmonte institucional e silenciamento do camponês

O peso da Bancada Ruralista no movimento que carregou Michel Temer ao poder em 2016 levou Welch (2017) a caracterizá-lo como um "agrogolpe".[12] A observação dos fatos que se seguiram ao encerramento do ciclo do PT na Presidência, em 2016, demonstra que a contribuição da Bancada Ruralista para a retirada de Rousseff da Presidência tinha como nota promissória uma agenda clara: solapar a influência institucional da agricultura familiar camponesa. Dito e feito, o desmonte das estruturas institucionais (burocráticas, consultivas, legais, orçamentárias etc.) que se seguiu atingiu o setor da agricultura familiar camponesa amplamente (Escher, 2020; Milhorance, 2022; Sabourin *et al.*, 2020; Soyer; Rodrigues Jr, 2020). Nossa contribuição aqui é olhar especificamente para a política externa e, neste percurso, a cronologia demonstrou ser relevante.

A Presidenta Dilma foi afastada pelo Congresso em 12 de maio de 2016. Este foi o primeiro dia de Michel Temer como presidente interino. Neste dia, Temer editou a Medida Provisória 726 para reorganizar a estrutura administrativa do Executivo e extinguiu o MDA. Mais do que um ato administrativo de desmantelamento, este foi um ato simbólico, que reestabeleceu uma hierarquia histórica de assento, voz, voto e implementação da política agroalimentar no Estado brasileiro, em benefício do MAPA, o que se refletiu também na PEB. Em 27 de maio de 2016, o Decreto nº 8.780 criou a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), subordinada à Casa Civil da Presidência da República. Em 12 de julho de 2016, Temer publicou o decreto 8.807, formalizando a exclusão do MDA da CAMEX. Com relação ao MRE, Temer indicou como seu primeiro chanceler José Serra, do PSDB, que perdeu eleições presidenciais para Lula e Dilma, em 2006 e

---

[12] Utilizamos o termo para fazer uma primeira análise dos seus impactos na PEB em outro estudo, ver Lima *et al.*, (2018).

2010 respectivamente. Uma das primeiras medidas de Serra foi extinguir a CGFome dentro do MRE, em setembro de 2016.

Outro ato com simbolismo similar ao do primeiro dia de Temer ocorreu na inauguração da presidência de Jair Bolsonaro. Em 1º de Janeiro de 2019, Bolsonaro emitiu a Medida Provisória nº 870, extinguindo o CONSEA. Após intensa movimentação social o legislativo buscou reinstituir o Conselho, mas Bolsonaro vetou sua reabertura quando sancionou a Lei 13.944/2019. A eliminação do CONSEA é uma das maiores expressões de que a alternativa ao agronegócio latifundiário exportador se tornara inadmissível, bem como espaços consultivos que permitissem alguma voz e espaço de dissidência a grupos sociais do campo historicamente marginalizados. Como dissemos, o CONSEA era uma instituição participativa e um espaço de reflexão politicamente legítima e tecnicamente qualificada para propor alternativas agroalimentares.

Estas medidas de reorganização burocrática do executivo evidenciam o fechamento vertical e horizontal de espaços na PEB para o setor da agricultura familiar camponesa. Do ponto de vista discursivo, a autodenominada "Diplomacia do Agronegócio", do chanceler Ernesto Araújo, deu continuidade a este processo de fechamento pelo silenciamento da agricultura camponesa.

Em seminário também denominado "Diplomacia do Agronegócio", realizado em 13 de junho de 2019[13] em Brasília, Araújo, o Deputado Alceu Moreira (MDB), Presidente da FPA no Congresso Nacional, e outros convidados apresentam metas, objetivos e instrumentos desta nova estratégia. Para este capítulo não se faz necessário detalhar os tradicionais objetivos da PEB de promoção do desenvolvimento por meio de negociações internacionais e na abertura de novos mercados internacionais a produtos e produtores brasileiros. Cabe registrar, no entanto, a renovada promessa de empenho na promoção comercial, com a mobilização da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) e da rede de embaixadas do Brasil no exterior, para melhorar a imagem do agronegócio (principalmente buscando contrapor-se a uma caracterização da mesma

[13] Disponível no canal do MRE no YouTube em https://www.youtube.com/watch?v=st-zAizwkAw. Acesso em: 11 fev. 2021.

por organizações não-governamentais e alguns governos estrangeiros como "ambientalmente destrutiva") e conquistar novos mercados. Um exemplo deste tipo de ação pode ser visto no Boletim AgroSusentável (iniciativa capitaneada por Embaixadas no continente europeu, e cuja primeira edição foi publicada em 2020), objetivando "trazer ao público interessado perspectivas informadas sobre o agronegócio brasileiro, salientando os esforços do Governo e do setor privado em incrementar a sustentabilidade da produção agropecuária no país"[14].

De volta à Diplomacia do Agronegócio, faz-se necessário, em primeiro lugar, discorrer sobre suas definições gerais. Segundo o primeiro chanceler sob Bolsonaro, o diplomata Ernesto Araújo (2019-2021), trata-se de "uma nova filosofia" de promoção do agronegócio em estreita ligação com o MAPA e a FPA, respondendo a uma promessa feita por ele mesmo a Bolsonaro, ainda no período eleitoral. De fato, em 21 dezembro de 2018, o então futuro-chanceler Araújo publicou em suas redes sociais uma promessa de que o MRE trabalharia "ativa e sistematicamente" pela ampliação do comércio do agronegócio, e que "A pujança agrícola será parte do projeto de engrandecimento do Brasil. Ao mesmo tempo, a projeção de um país confiante, grande e forte servirá ainda mais aos interesses da agricultura" (Agência Brasil, 2018). Naquele mesmo dia, Araújo publicou ainda que "Nos governos petistas, o Itamaraty foi a casa do MST [Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra]. Agora estará à disposição do produtor" (Agência Brasil, 2018, grifo nosso).

De certa forma, tal declaração confirma a avaliação de que a PEB do PT havia aberto espaço para a manifestação do setor da agricultura familiar camponesa e que isto incomodava o setor do agronegócio latifundiário exportador, inclusive no que toca à sua imagem. Opondo-se a essa ideia de que o MST havia dominado o MRE, disse Araújo no seminário de 2019: "É preciso fazer uma mudança horizontal na mentalidade. Não é mais o governo que decide e o setor produtivo que tem que se adaptar a isso. Agora, os quadros normativos e acordos são gerados a partir das demandas dos setores produtivos" (grifos nossos). É somente neste sentido distorcido,

14 Íntegra disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/embaixada-berlim/promocaocomercial/books_publicacoes/b14_agrosused01.pdf. Acesso em: 23 out. 2023.

e em contraposição a uma PEB descrita como "demasiadamente" permeável ao campesinato, que a proposta de Araújo de "uma nova filosofia" podia ser apresentada.

No mesmo seminário, o representante da Bancada Ruralista, Deputado Alceu Moreira, afirmou: "Não somos inocentes benfeitores. Somos competidores. Estamos no mundo de concorrentes". Interpretamos que a mensagem aqui se dirigia à narrativa, sobretudo sob Lula, de uma PEB "solidária" e "não-indiferente" e aos esforços de cooperação internacional do Brasil no eixo Sul-Sul de difusão de técnicas e de políticas agroalimentares para países na América Latina e África, alavancados sob esta bandeira durante os governos petistas, inclusive no que tange ao desenvolvimento agrário.[15] Continua o Deputado Moreira: "Nós queremos que o MRE seja um instrumento na nossa mão". Demonstrando preocupação com imagem do agronegócio, o Deputado alegou ademais que universidades brasileiras são pagas para mostrar que o agronegócio destrói o meio ambiente[16]. Argumentou ainda que os financiadores externos de pesquisas críticas ao agronegócio são concorrentes que prejudicam os interesses comerciais do setor e que é preciso "falar a verdade" sobre o agronegócio brasileiro. Observa-se aqui uma continuidade entre a ideia de "falar a verdade", nas palavras de Moreira, e a formulação presente do Boletim AgroSustentável do Itamaray de trazer "perspectivas informadas" sobre o agronegócio brasileiro, ambas ilustrando os esforços de melhorar sua imagem no exterior.

Ainda com relação à preocupação com a imagem do agronegócio, Araújo postou em dezembro de 2018: "Defenderemos <u>o produtor brasileiro</u> nos foros internacionais, da pecha completamente falsa de ser agressor do meio ambiente. <u>O produtor agrícola</u> brasileiro contribui para a preservação ambiental como em nenhum outro lugar do mundo" (Agência Brasil, 2018, grifos nossos). No seminário de 2019 ele retoma a questão. Postulando que

---

[15] Sobre as disputas políticas e burocráticas em torno do eixo Sul-Sul na PEB, ver Cesarino (2015); Waisbich (2020).

[16] Convém apontar a agenda de pesquisa internacional, com importantes expoentes no Brasil, em torno do *land grabbing*, também chamada de estrangeirização de terras. De certo modo, a mobilização acadêmica faz parte dos esforços que buscam frear o investimento estrangeiros em terras. Num caso de específico interesse para o agronegócio brasileiro, uma mobilização transnacional entre organizações civis, com forte participação camponesa, de Moçambique, Japão e Brasil, conseguiu interromper o projeto trilateral ProSavana para implantação de monocultura de soja no país africano (Aragão, 2017).

a meta da Diplomacia do Agronegócio era ganhar mercados, e que para isso seria preciso trabalhar fundamentalmente a imagem que se tem do agronegócio brasileiro, afirmou o chanceler: "O agronegócio é altamente competitivo, sustentável e eficiente. O mundo inteiro deveria saber disso, e tenho certeza que, em breve, ninguém terá dúvidas, em outros países, de que isso é verdade".

Note-se que nos trechos citados acima grifamos as expressões que envolvem o termo "produtor". Este destaque é importante porque toca na questão da identidade, ou melhor, na anulação da identidade da agricultura familiar camponesa como um sujeito produtivo. Postou Araújo em 2018 em sua conta no então Twitter (hoje denominado X): "Querem jogar a agricultura contra os ideais do povo brasileiro? Não conseguirão. O trabalho incansável, a fé, a inventividade, o patriotismo dos agricultores são a própria essência da brasilidade." E "O setor produtivo agrícola identifica-se profundamente com os valores da nação e os defende, tanto que apoiou e apoia maciçamente [o presidente eleito Jair] Bolsonaro. Mas o establishment da velha política e da velha mídia quer usar o agro como pretexto para reduzir o Brasil a um país insignificante" (idem).

No contexto das falas de Araújo, termos como "produtor", "agricultor" e "setor produtivo" se referem ao agronegócio, jamais à agricultura familiar camponesa. Por oposição, a agricultura de subsistência, quilombola, dos assentamentos dos Sem-Terra, comportam valores e práticas que não condizem com o que o governo Bolsonaro entende como "valores nacionais" ou "patrióticos". Por isso, o MRE não deve mais ser a casa destes setores, segundo Araújo. Na visão de mundo de Araújo o camponês não deve existir; mas o agricultor produtivo, sim[17]. Se o camponês não existe, não pode ter voz. É preciso ficar claro que, nesta análise, o relevante não é a pessoa do Chanceler Ernesto Araújo, e sim as condições sociopolíticas que permitiram sua ascensão e permanência no Itamaraty (Casarões; Farias, 2022). Estas condições sociopolíticas, destacamos aqui, são também sustentadas por forças econômicas que tem como projeto secular "uma só

[17] Diz Araújo, ao explicar sua visão de mundo: "Os nossos adversários é que gostam de pensar por rótulos, palavras de ordem. Para eles existe o gay, a mulher, o operário, o camponês. Para o conservador, existe essa ou aquela pessoa". Se o camponês não existe, não pode falar. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/politica/ernesto-araujo-o-conservador-e-o-menos-preconceituoso-que-existe/. Acesso em: 23 out. 2023.

agricultura", projeto este que se sustenta por meio da desqualificação da agricultura camponesa.

Como destacam Niederle e Wesz Jr (2018), no Brasil o camponês foi historicamente excluído como unidade produtiva e retratado como símbolo do atraso. Nas pesquisas de censo do início do século XX, a produção para subsistência simplesmente não era uma categoria que entrava no cômputo da produção agrícola do país. Isso teve dois efeitos: 1) reduzir a importância do campesinato como ator no seio da sociedade; 2) ampliar artificialmente a relevância da agricultura comercial, em termos de contribuição para o PIB e para o abastecimento alimentar nacional. Ainda nesta linha, vale citar amplamente Guilherme Delgado e Mario Theodoro a este respeito:

> É portanto nesse contexto que ao binômio progresso-desenvolvimento tem sido contraposto o lado arcaico-atrasado da sociedade brasileira. O setor não-moderno não é associado apenas à baixa densidade de capital, baixa produtividade ou reduzido dinamismo, mas é também portador de alguns signos historicamente vistos como pecha. O ideário do Brasil não-moderno é permeado de exemplos e/ou figuras emblemáticas, caso do caboclo rural e do mestiço urbano, ambos tidos como indolentes e despreparados para o trabalho, legatários do caráter negativo atribuído desde há muito ao negro (Delgado; Theodoro, 2005, p. 411).

> Esse mote do desenvolvimento eterniza-se assim como contraponto ao Brasil "profundo", ao Brasil Caboclo e/ou Mestiço. Forja-se dessa maneira uma espécie de negação de um passado, sem que, no entanto, este tenha se conformado como tal: um passado que não passou; que é presente, presente negado, em prol de uma idéia de país, um ideal de nação, um modelo de sociedade cujo paradigma é "branco-moderno-europeu". A idéia que se coloca como hipótese forte aqui é a de que esse núcleo ideológico constrói uma noção que reafirma um imaginário de país – asséptico, dinâmico, eugênico. De fato, um país imaginário que, ainda que não se realize na prática, parece povoar corações e mentes, e, sobretudo, justificar a ação do Estado e, por decorrência, as políticas públicas (Delgado; Theodoro, 2005, p. 412).

Vejamos agora algumas frases do então deputado e presidenciável Jair Bolsonaro sobre o assunto, em abril de 2017: “Eu fui num quilombo. O afrodescendente mais leve lá pesava sete arrobas. Não fazem nada. Eu acho que nem para procriador ele serve mais. Mais de R$ 1 bilhão por ano é gasto com eles”. E

> Se eu chegar lá (na Presidência), não vai ter dinheiro pra ONG. Esses vagabundos vão ter que trabalhar. Pode ter certeza que se eu chegar lá, no que depender de mim, todo mundo terá uma arma de fogo em casa, não vai ter um centímetro demarcado para reserva indígena ou para quilombola[18] (Congresso em Foco, 2017).

De fato, não houve demarcação de terra indígena no governo Bolsonaro.

Os trechos acima apontam para a presença, durante o governo Bolsonaro, de elementos discursivos (seja do próprio presidente e de seus ministros, seja de seus aliados políticos no Congresso) que mostram afinidade com as ideias de eliminação do campesinato (indígenas, quilombolas e ribeirinhos) em favor de modelos de produção fundados no agronegócio (Escher, 2020; Soyer; Barbosa Jr., 2020). Assim, o silenciamento de atores e forças políticas que dão apoio ao setor da agricultura familiar camponesa tanto em âmbito nacional como na PEB, esta última entendida como instrumento da inserção econômica internacional do Brasil, e, portanto, parte importante da consolidação de um paradigma político desde 2016 de “uma só agricultura”. Para isso, buscou-se eliminar a dupla identidade da agricultura nacional, suprimir a contradição e defender “uma só agricultura”, tanto em nível nacional como internacional. Reflui, portanto, não apenas a representação internacional de um país agriculturalmente diverso, mas também o próprio processo de democratização da PEB.

[18] Em meio à pandemia da COVID-19, “ao contrário dos trabalhadores urbanos, os trabalhadores rurais não foram contemplados com os R$ 600 do auxílio emergencial. No final de agosto, o presidente Jair Bolsonaro (sem partido) vetou a maior parte da PL 735, que previa a ajuda para agricultores familiares”. Disponível em: https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2020/09/16/aumento-no-preco-do-arroz-faz-crescer-em-30-procura-por-alimento-do-mst.htm?cmpid=copiaecolm. Acesso em: 23 out. 2023.

## 5 Considerações Finais

Nas seções anteriores apontamos elementos que demonstram a reconfiguração do processo de formulação de PEB no setor agroalimentar. Argumentamos, tendo como pano de fundo a trajetória de marginalização do campesinato na política brasileira, que estas mudanças correspondem ao retorno a um padrão histórico, com raízes na estrutura econômico política agroexportadora do país. Mais especificamente, nosso exame permite afirmar que os governos pós-petistas de Michel Temer e Jair Bolsonaro (2016-2022) promoveram um *fechamento seletivo,* vertical e o horizontal, do processo de formulação e implementação da PEB devido à reconfiguração da posição do agronegócio latifundiário exportador na política nacional, cuja direção pode ser captada – entre outras maneiras – por meio da sua expressão legislativa na Bancada Ruralista. Embora não possamos asseverar que haja um fechamento geral da PEB, algo que, por exemplo, a colocaria na direção de um retorno ao paradigma anterior de insulamento burocrático, é possível sustentar que as portas do processo foram fechadas para a agricultura camponesa. Isto ocorreu a partir do momento em que a chamada Bancada Ruralista abandonou a aliança com o PT, agindo ativamente para a deposição de Dilma Rousseff, e em seguida se aliou aos governos Temer e Bolsonaro. A nosso entender, tal reposicionamento e radicalização de grande parte do agronegócio, e seu apoio a uma nova coalização política, teve como intuito extirpar da política nacional a possibilidade de uma alternativa ao seu modelo produtivo e social, encarnada na agricultura familiar camponesa, e isso se expressou na PEB, instrumento fundamental para a inserção econômica internacional do agronegócio.

A mudança introduzida pelos governos Temer e Bolsonaro se deu tanto no conjunto de políticas públicas de desenvolvimento agrário, como em sua expressão internacional, por meio da PEB. Internacionalmente, o Brasil abandonou a ideia de promover ativamente em arenas internacionais a ideia do combate à fome e à pobreza por meio de políticas públicas que fortalecessem a agricultura familiar e os circuitos curtos de produção e consumo, inclusive por meio de mercados institucionais e compras

públicas. Se no governo Temer o intuito de alijar os setores vinculados a esta perspectiva no campo da PEB se torna evidente pela eliminação do MDA e da CGFome, é no governo Bolsonaro que o silenciamento da agricultura camponesa emerge com mais força no discurso dos principais responsáveis pela PEB: a Presidência e o Itamaraty. Estes dois governos retiram de cena a proposta dos governos petistas para lidarem com um problema geral do Sul Global – a marginalização camponesa –, proposta esta que contribuía não apenas para o combate à fome em âmbito nacional, mas também para uma inserção diferenciada do Brasil como promotor desta agenda em âmbito internacional. Neste sentido, a retração da postura propositiva e criativa da PEB no campo agroalimentar contribui para a diminuição do Brasil enquanto ator diplomático relevante, sobretudo em arenas internacionais ligadas ao desenvolvimento internacional e ajuda humanitária.

Entretanto, é importante ponderar a existência de resistência social e burocrática ao desmantelamento das políticas públicas de segurança alimentar e apoio ao pequeno produtor, expressa, entre outros, na continuidade de certas ações internacionais, sobretudo no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento, ainda que de maneira comparativamente reduzida (Luiz; Milani, 2022; Waisbich *et al.*, 2022). Como mencionado, a totalidade das ações de cooperação internacional, sobretudo na sua vertente técnica Sul-Sul, coordenada pela ABC, não foi extinta. A cooperação internacional técnica para o desenvolvimento de projetos de agricultura familiar na América Latina e África tampouco foi completamente abandonada. Tanto sob o governo Temer quanto sob Bolsonaro, o governo brasileiro honrou com seus compromissos financeiros e renovou sua parceria de cooperação trilateral com organismos internacionais do Sistema ONU como a FAO e o PMA (por meio do Centro de Excelência Contra a Fome), e, portanto, manteve aberto seu canal de diálogo e difusão internacional de políticas de combate à fome, sobretudo de políticas de alimentação escolar, com base no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Na pareceria com o PMA, cujo foco é sobretudo o intercâmbio com contrapartes no continente africano, o repasse brasileiro advém desde 2011 de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

(FNDE), ligado ao Ministério da Educação, cujo papel na manutenção desta parceria não pode ser analiticamente menosprezado. A agência burocrática do FNDE, e sobretudo de alguns dos seus servidores que atuam com as chamadas "ações internacionais", que incluem ações de cooperação técnica para o desenvolvimento na América Latina e África em parceria com organismos internacionais, são importantes elementos para compreender certas formas de "resiliência", nas palavras de Morais de Sá e Silva (2021), ao desmantelamento de políticas. Ajudam também a compreender a manutenção, ainda que de modo bastante discreto, de elementos da agricultura familiar nas ações de CID brasileiras.

Nesse sentido, pesquisas específicas, em nível da burocracia, são necessárias para que se conheçam os formatos de resistência ao silenciamento da agricultura camponesa na PEB e de resiliência burocrática e qual sua profundidade e impacto, em um conjunto maior de ações de desmantelamento da agenda, tanto em âmbito doméstico como na atuação internacional do país. Pesquisas específicas também são necessárias para que se conheça em mais detalhes o grau de autonomia da participação camponesa nas estruturas de PEB durante os governos petistas, bem como seus limites.

Para concluir, consideremos que outros governos progressistas da América Latina tiveram comportamento similar ao brasileiro sob os governos do PT no século XXI, no que tange à reprimarização da economia num contexto de condições externas favoráveis para a exportação de commodities (Sabourin *et al.*, 2020; Svampa, 2019). Isso nos lembra que o que se passou no Brasil tem raízes profundas na economia política da região, na formação econômica da América Latina, raízes estas que se manifestam também nos sistemas políticos e que impõem restrições à mudança. Trata-se, portanto, de estrutura. Tal consideração deve também balizar presentes e futuros esforços de análise crítica do alcance das políticas praticadas pelos governos petistas em relação à questão agrária, bem como o debate acerca da facilidade com a qual essas políticas foram revertidas pelos governos de Temer e Bolsonaro, inclusive no campo da Política Externa.

## Referências

AGÊNCIA BRASIL. Futuro chanceler diz que política externa vai incentivar o agronegócio. *Agência Brasil, 21 de dezembro de 2018.* https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-12/futuro-chanceler-diz-que-politica-externa-vai-incentivar-o-agronegocio. Acesso em: 08 de fev. 2021.

ALBUQUERQUE, F. L. *Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010).* Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

ALBUQUERQUE, F. L. O Brasil e a diplomacia do combate à fome e à pobreza. *In*: LIMA, T. (org). *Segurança Alimentar e Relações Internacionais*. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2019.

ARAGÃO, F. M. B. F. *Vozes de Nacala*: uma análise sobre as potencialidades e limites da articulação contra o ProSAVANA. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - UFBA, Salvador, 2017.

ARAÚJO, Ernesto. *Palestra proferida pelo ministro de estado das relações exteriores, embaixador Ernesto Araújo, na abertura do Seminário "diplomacia do agronegócio"*. 13 jun. 2019. Disponível em: http://funag.gov.br/index.php/pt-br/component/content/article?id=2949. Acesso em: 06 fev. 2021.

BAIARDI, Amilcar; ALENCAR, Cristina Maria Macêdo de. Agricultura familiar, seu interesse acadêmico, sua lógica constitutiva e sua resiliência no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, sup. 1, p. 45-62, 2017.

BERNSTEIN, Henry. Once were/still are peasants? Farming in a globalising 'south', *New Political Economy*, v. 11, n. 3, p. 399-406, 2006.

BERRÓN, G.; BRANT, M. Expertise, disputa política ou solidariedade? Variações sobre o engajamento da sociedade civil brasileira na cooperação Sul-Sul. *In*: RAMANZINI JR., H.; AYERBE, L. F. (ed.). *Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

BRASIL, P. F. *O Brasil e a insegurança alimentar global*: forças sociais e política externa (2003-2010). 2013. Dissertação (Mestrado) - UnB, Brasilia, 2013.

CABRAL, L.; SAUER, S.; SHANKLAND, A. Introdução: lutando pelo Cerrado – um olhar territorial sobre uma fronteira disputada. *IDS Bulletin,* v. 54, n. 1, 28 fev. 2023.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN). *Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN - primeira edição.* Brasília, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, 2011.

CASARÕES, G.S.P.; FARIAS, D.B.L. Brazilian Foreign Policy under Jair Bolsonaro: Far-Right Populism and the Rejection of the Liberal International Order. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 35, n. 5, p. 741–61, Sep. 2022.

CASON, J. W.; POWER, T. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*: Revue internationale de science politique, v. 30, n. 2, p. 117–40, 2009.

CASTILHO, A. 55% dos novos votos a favor de Temer saíram da Frente Parlamentar da Agropecuária. *De olho nos ruralistas,* 2017. Disponível em: https://deolhonosruralistas.com.br/2017/10/26/55-dos-novos-votos-favor-de-temer-sairam-da-frente-parlamentar-da-agropecuaria/.Acesso em: 23 ago. 2020.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA - CEPEA. Índices exportação do agronegócio. 2017. ESALQ/USP. Disponível em: https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Cepea_ExportAgro__2017_(2).pdf. Acesso em: 23 out. 2023.

CERVO, A. L.; BUENO, C. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora da UnB, 2002.

CESARINO, L. Brazil as an Emerging Donor in Africa's Agricultural Sector: Comparing Two Projects. *Agrarian South*: Journal of Political Economy, v. 4, n. 3, p. 1-23, 2015.

CONGRESSO EM FOCO. Bolsonaro: "Quilombola não serve nem para procriar". *Congresso em Foco*, 05 abr. 2017. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/bolsonaro-quilombola-nao-serve-nem-para-procriar/. Acesso em: 23 out. 2023.

DELGADO, G.; THEODORO, M. Desenvolvimento e Política Social. *In*: JACCOUD, L. (org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

DELGADO, G. *Do "capital financeiro na agricultura" à economia do agronegócio:* mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: UFRGS Editora, 2012.

DELLA PORTA, D. Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research. *In*: DELLA PORTA, D.; KEATING, M. (ed.). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: a pluralist perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

DEZEMONE, M. A questão agrária, o governo Goulart e o golpe de 1964 meio século depois. *Revista Brasileira de História,* v. 36, n. 71, p.131-154, 2016.

DRI, C. F.; SILVA, A. C. M. da. Brazilian foreign policy for the global south: The creation of the Centre Of Excellence Against Hunger. *Development Policy Review*, 2020. https://doi.org/10.1111/dpr.12511.

ESCHER F. Class Dynamics of Rural Transformation in Brazil: A Critical Assessment of the Current Agrarian Debate. *Agrarian South*: Journal of Political Economy, v. 9, n. 2, p. 144-170, 2020. doi:10.1177/2277976020928832.

FARIA, C. A. P. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, p. 311–355, 2012.

FARIAS, R. S.; RAMANZINI JR., H. Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 58, n. 2, p. 5-22, 2015. https://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201500201.

FERNANDES, A. B. *A ação diplomática brasileira no Programa Mundial de Alimentos (PMA)*. 2013. Tese (Doutorado) - Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, LVIII Curso de Altos Estudos, Brasilia, 2013.

FERNANDES, B. M. Reforma agrária no Brasil, para além de um projeto: uma luta permanente. *In*: MITIDIERO JR., M. A.; GARCIA, M. F.; VIANA, P. C. G. (org.). *A questão agrária no século XXI*: dinâmicas e conflitos territoriais. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

FERNANDES, I. F. A. L. *Burocracia e política*: a construção institucional da política comercial brasileira pós-abertura econômica. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – USP, São Paulo, 2010.

FRANÇA, C. G.; MARQUES, V. P. M. A. O Brasil e a implementação das Diretrizes Voluntárias da Governança da Terra, da Pesca e dos Recursos Florestais: aspectos da experiência recente. *Texto GAC-Pesquisa*, n. 27, 2017. Disponível em: http://oppa.net.br/acervo/textos-fao-nead-gpac/Texto%20de%20conjuntura%2027%20-%20Caio%20FRAN%C3%87A%20--%20Vicente%20MARQUES.pdf. Acesso em: 15 jan. 2021.

GHIZELINI, A. A. M. Programa de Aquisição de Alimentos e diversificação: possibilidades para a recampesinização e suas limitações estruturais. *In*: PEREZ-CASSARINO, Julian (org.). *Abastecimento alimentar e mercados institucionais*. Chapecó: Ed. UFFS; Praia, Cabo Verde: UNICV, 2018.

GRISA, C. *et al*. Brazilian government action in the strengthening and dismantling of Mercosur's family farming institutionality. *Contexto Internacional*, v. 44, n. 3, E20210024, 2022. https://doi.org/10.1590/s0102-8529.20224403e20210024.

HERMANN, C. F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

INOUE, C. Y. A.; COELHO, N. B. R. When Hunger meets Diplomacy: Food Security in Brazilian Foreign Policy. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies*, v. 19, e19011, 2018.

LEITE, I.; POMEROY, M.; SUYAMA, B. Brazilian south-south development cooperation: the case of the Ministry of Social Development in Africa. *Journal of*

*International Development*, v. 27, p. 1446–1461, 2015. https://doi.org/10.1002/jid.3191.

LEITE, S. P. The role of policy makers in the formulation and implementation of public policy for Brazilian agriculture. *Latin American Perspectives*, v. 43, n. 2, p. 60–76, 2016.

LERRER, D. F. A visibilidade e o silenciamento do problema agrário brasileiro nos governos FHC e Lula. *In*: COELHO, F., CAMACHO, S.R. (ed.). *O campo no Brasil contemporâneo*: do governo FHC aos governos Petistas. Curitiba: Editora CRV, 2017.

LIMA, M. R. S. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 265–303, 2000.

LIMA, T. Brazil's Humanitarian Food Cooperation: From an Innovative Policy to the Politics of Traditional Aid. *Agrarian South:* Journal of Political Economy, Dec. 2020. doi:10.1177/2277976020970771.

LIMA, T.; PEREIRA, I.; BARBANTI, O. O agrogolpe e a política externa: desmantelo da diplomacia do combate à fome e fortalecimento do agronegócio. *Revista OKARA*: Geografia em debate, v. 12, n. 2, p. 396–421, 2018.

LOPES, D. B. De-Westernization, Democratization, Disconnection: The Emergence of Brazil's Post-Diplomatic Foreign Policy. *Global Affairs*, v. 6, n. 2, p. 167–84, 2020. https://doi.org/10.1080/23340460.2020.1769494.

LOPES, D. B. *Política externa e democracia no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

LOUREIRO, F. Insoluble Dispute: the U.S.-Brazilian Soluble Coffee Trade and Brazil's Third Worldism. *Diplomatic History*, v. 45, n. 1, p. 132–161, Jan. 2021. https://doi.org/10.1093/dh/dhaa072.

LUIZ, J. R.; MILANI, C. R. S. Brazilian Foreign Policy and Family Farming: Internationalisation Processes through the Analysis of 'Forums and Arenas'. *Contexto Internacional,* v. 44, n. 1, 2022.

MARANHÃO, R. L. A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. A dinâmica do crescimento das exportações do agronegócio brasileiro. *Texto para Discussão*, 2239, Brasília, IPEA, 2016.

MARTINS, J. S. *Os camponeses e a política no Brasil*: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo histórico. Petrópolis: Vozes, 1981.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L.; LIMA, M. R. S. Brazil's foreign policy and the graduation dilemma. *International Affairs*, v. 93, n. 3, p. 585-605, 2017. doi: https://doi.org/10.1093/ia/iix07.

MILHORANCE, C. Diffusion of Brazil's food policies in international organisations: assessing the processes of knowledge framing. *Policy and Society*, v. 32, n. 1, p. 36-52, 2020. doi: https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1724362.

MILHORANCE, C. Policy Dismantling and Democratic Regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition Politics, Ideas, and Underlying Discourses. *Review of Policy Research*, August, ropr.12502, 2022. https://doi.org/10.1111/ropr.12502.

MILHORANCE, C.; SOULÉ-KOHNDOU, F. South-South co-operation and change in international organisations. *Global Governance,* v. 23, n. 3, p. 461-481, 2017.

MITIDIERO JUNIOR, M. A.; BARBOSA, H. J. N.; SÁ, T. H. Quem produz comida para os brasileiros? 10 anos do Censo Agropecuário 2006. *PEGADA - A Revista Da Geografia Do Trabalho*, v. 18, n. 3, 2018.

MORAIS DE SÁ E SILVA, M. South–South Cooperation Resilience in Brazil: Presidential Leadership, Institutions and Bureaucracies. Third World Quarterly, v. 42, n. 10, p. 2353–71, 2021. https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1951199.

MOTA, R. S. *O combate à fome e à pobreza na política externa brasileira (2003-2010):* do discurso à prática do discurso. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

MOTTA, M.; ZARTH, P. (ed.). *Formas de resistência camponesa*: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da história: Concepções de justiça e resistência nos Brasis. São Paulo: UNESP; Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEAD, 2018.

MOYO, S.; YEROS, P. The Resurgence of Rural Movements under Neoliberalism. *In*: MOYO, S.; YEROS, P. *Reclaiming the land:* the resurgence of rural social movements in Africa, Asia and Latin America. Londres: Zed Books, 2005.

MUÑOZ, E. E.; CARVALHO, T. C. de O. A Cooperação Sul-Sul brasileira com a África no campo da alimentação: uma política coerente com o desenvolvimento? *Caderno CRH*, v. 29, n. 76, p. 33-52, 2016.

NIEDERLE, P.; WESZ Jr., V. J. *As novas ordens alimentares*. Porto Alegre: UFRGS, 2018.

PINHEIRO, L.; MILANI, C. *Política externa brasileira a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011.

POMEROY, M. E.; WAISBICH, L. T. Formatos e determinantes da participação social em agendas da política externa brasileira. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v. 4, n. 1, p. 105-130, 2019. doi: https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2019v4n1.45579.

RIBEIRO, D. *Os Índios e a Civilização*: a integração das populações indígenas no Brasil Moderno. Rio de Janeiro: Global, 2017.

SABOURIN, E.; GRISA, C. (org.). A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe. Porto Alegre, RS: Escritos, 2018.

SABOURIN, E.; CRAVIOTTI, C.; MILHORANCE, C. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. *International Review of Public Policy*, v. 2, n. 1, p. 45–67, 2020.

SAUER, S.; MESZÁROS, G. The political economy of land struggle in Brazil under Workers' Party governments. *Journal of Agrarian Change,* v. 17, p. 397–414, 2017.

SHANIN, Teodor. A definição de camponês: conceituações e desconceituações – o velho e o novo em uma discussão marxista. Revista Nera, v. 8, n. 7, 2005.

SILVA, Elaini Cristina Gonzaga da; SPÉCIE, Priscila; VITALE, Denise. Atual Arranjo Institucional da Política Externa Brasileira. *Textos para Discussão IPEA*, n. 1489, 2010. http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id =5046. Acesso em: 23 out. 2023.

SILVA, L. R. *Participação de Organizações Sociais Brasileiras na produção das diretrizes de gênero na REAF-MERCOSUL*. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2020.

SINGER, A. *O lulismo em crise - um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016).* São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SINGER, A. *Os sentidos do lulismo*: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.

SØNDERGAARD, Niels.; SILVA, R. D. Reshaping the Policy Arena: How the Agro-Export Policy Network Propelled Brazil within Global Agricultural Governance. *World Trade Review*, v. 19, n. 4, p. 550-566, 2020.

SOUZA, J. de. *A elite do atraso*: da escravidão à Lava-Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SUYAMA, B.; WAISBICH, L. T.; LEITE, I. C. Brazil as a Development Partner Under Lula and Rousseff: Shifts and Continuities. *In*: GU, J.; SHANKLAND, A.; CHENOY, A. (ed.). *The BRICS in International Development.* London: Palgrave Macmillan UK, 2016. p. 25–62.

SVAMPA, M. *Neo-extractivism in Latin America*: socio-environmental conflicts, the territorial turn, and new political narratives. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007. https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002.

WAISBICH, L. T. Negotiating accountability in South-South Cooperation: the case of Brazil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 63, n. 2, e010, 2020, Sep. 2020. https://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202000210.

WAISBICH, L. T.; LUIZ, J. R.; FARIA, C. A. P. The Rise and Fall of Brazil as a 'Policy Exporter': From Lula Da Silva to Jair Bolsonaro. *In*: OLIVEIRA, O. P.; ROMANO, G.

*Knowledge and Policy Transfers from Brazil and China*: agents, Objects, Time, Structures and Power. Cham, Switzerland: Palgrave MacMillan, 2022. p. 75–106.

WANDERLEY, M. N. B. O campesinato brasileiro: uma história de resistência. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, sup. 1, p. 25-44, 2014. https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600002.

WELCH, C. A. Governamentalidade: agenda oculta do Agrogolpe de 2016. *In*: COELHO, F.; CAMACHO, S. R. (ed.). *O campo no Brasil contemporâneo*: do governo FHC aos governos Petistas. Curitiba: Editora CRV, 2017.

# Sobre os autores e autoras

## Andressa Caroline Molinari da Silva (UFSC)

É Mestre em Sociologia Política e Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). É membro do Núcleo de Estudos em Comportamento e Instituições Políticas (NECIP). Tem como áreas de interesse cooperação e integração regional na América Latina, implementação e transferência de políticas públicas, direitos humanos, segurança alimentar e nutricional.

## Carolina Milhorance (CIRAD)

Doutora em Ciência Política pela Universidade Paris Saclay em cotutela com a Universidade de Brasília (CDS-UnB). Pesquisadora de Ciência Política no Centro de Desenvolvimento Internacional e Pesquisa Agrícola (CIRAD - França), Departamento de Meio Ambiente e Sociedades (ES, Unidade de Pesquisa Art-Dev). Participou de diversos projetos de pesquisa e consultoria na América Latina, África do Sul e Oeste. Ela é autora do livro New Geographies of Global Policy-Making: South-South Networks and Rural Development Strategies, Routledge.

## Clarissa Franzoi Dri (UFSC)

É professora de Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Catarina. É doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Políticos de *Bordeaux*, França e pesquisadora do Instituto Memória e Direitos Humanos UFSC/UDESC. Estuda política externa brasileira, integração regional, cooperação sul-sul e proteção dos direitos humanos na América Latina.

## Elsa Kraychete (UFBA)

É doutora em administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), com graduação e mestrado em economia, nesta Universidade. É professora do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos da UFBA, atuando nos cursos de Pós-graduação em Relações Internacionais e Administração. Foi co-editora científica do Caderno CRH entre 2006 e 2012 e editora científica entre 2012 e 2016. É também pequisadora no Programa Pesquisador UFBa de Produtividade CNPQ.

## Jenifer Santana (UEPB)

Professora do curso de Relações Internacionais na Universidade Estadual da Paraíba, Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, com Doutorado Sanduíche na Universidade de Cambridge, e Mestre pelo mesmo Programa. Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba. Integra o Grupo de Pesquisa sobre Fome e Relações Internacionais (FomeRI) da UFPB que também é vinculado ao CNPQ e ao INCT-INEU. Tem atuação nos temas sobre Regimes e Organizações Internacionais, Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, Cooperação Sul-Sul e na temática da Segurança Alimentar nas Relações Internacionais.

## José Graziano da Silva (UNICAMP)

É agrônomo de formação, mestre em Economia Rural e Sociologia na Universidade de São Paulo (USP) e doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas. É professor titular aposentado do Instituto de Economia da Unicamp, onde dirigiu o Mestrado e Doutoramento em Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente. Escreveu e editou 26 livros sobre desenvolvimento rural, segurança alimentar e economia agrária. Além disso, tem dois pós-doutoramentos em Estudos Latino-Americanos (*University College London*) e Estudos Ambientais (*University of California - Santa Cruz*). Ocupou o cargo de diretor-geral da Organização das Nações Unidas para alimentação e Agricultura (FAO) de 2012 a 2019. Também dirigiu o escritório regional da instituição entre 2006 e 2011. Com mais de 30 anos de conhecimento relacionado à segurança alimentar e nutricional e ao desenvolvimento rural, coordenou a formulação e implementação do Programa Fome Zero no Brasil enquanto Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Em 2022 foi agraciado com o *Grand Prix do 7º Prêmio Niigata International Food Award Foundation*. Atualmente é Diretor do Instituto Fome Zero.

## Laura Trajber Waisbich (OXFORD)

Professora do Centro de Estudos Latino-Americanos e Diretora do Programa de Estudos Brasileiros da Universidade de Oxford, na Inglaterra. Pesquisadora associada do Centro de Estudos Brasileiros de Análise e Planejamento (Cebrap), do Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (Articulação SUL) e do Instituto Igarapé. Doutora em Geografia pela Universidade de Cambridge, na Inglaterra.

## Marcelo Fernandes de Oliveira (UNESP)

É Professor Livre Docente da UNESP – Campus de Marília, líder do grupo de pesquisa IGEPRI – Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais – certificado no CNPQ e pesquisador do IPPMar – Instituto de Políticas Públicas de Marília. É editor-chefe do periódico científico *Brazilian Journal of International Relations*. É assessor e consultor de agências de fomento à ciência, entre elas FAPESP, FINEP, PROEC, CNPQ e CAPES.

## Maria Elisa Huber Pessina (UNIFACS)

Doutora pelo Núcleo de Pós Graduação em Administração (NPGA) da Universidade Federal da Bahia -UFBA, com doutorado sanduíche na University of Queensland (UQ), Austrália. Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), com dissertação aprovada com indicação de publicação, gerando o livro "O não governamental na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento após 1990: entre as circunstâncias e as peculiaridades do caso alemão", EDUFBA, 2017. Possui graduação em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). É também head of research em Blended Finance na BRASFI - Aliança brasileira de pesquisadores dedicados à pesquisa em Finanças e Investimentos Sustentáveis.

## Thiago Lima (UFPB)

Professor do Departamento de Relações Internacionais e Coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Fome e Relações Internacionais (FomeRI) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU). Membro Associado do Instituto Fome Zero. Doutor em Ciência Política pela Unicamp. Recebeu Menção Honrosa no Prêmio Lia Zanotta Machado em Direitos Humanos da ANPOCS para o artigo *The concentration camps for famine victims in Brazil and the struggle for their public memorialisation* (*Third World Quarterly*, 2023).

Durante os dois primeiros governos Lula (2003-2010) ocorreu uma "perfeita sintonia" entre o Presidente da República e o seu ministro das relações exteriores. De um lado a experiência acumulada do chanceler e de outro a vontade política do presidente de "fazer as coisas acontecerem" como ele mesmo costuma dizer. O nome que se deu a isso reflete com precisão a nova orientação implementada na política externa, onde o combate a fome - que já era prioridade interna desde a campanha eleitoral - era apenas a cereja do bolo. Ou seja, um ornamento importante, mas um ator coadjuvante do processo. O objetivo principal era a busca da soberania, do respeito no cenário internacional; a experiência brasileira na exitosa política de combate à fome foi apenas um dos vários instrumentos utilizados!

*José Graziano da Silva*

Diretor do Instituto Fome Zero e
Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para Alimentação e
Agricultura (FAO) de 2012 a 2019

ISBN 978-65-5954-420-2
9 786559 544202